

**Юськов Геннадій Михайлович,**  
аспірант кафедри публічного адміністрування,  
Міжрегіональна академія управління персоналом,  
м. Київ  
ORCID 0000-0001-9821-5461

УДК 35.07:321

doi: 10.34213/tp.19.04.12

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ЗВОРОТНОГО ЗВ'ЯЗКУ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Зазначено, що в системі зв'язку з громадськістю в державних органах влади і управління системоутворюючою є функція управління як реалізація сукупності завдань, підлеглих щодо головної мети впливу на громадську думку, на корпоративні відносини. Підкреслено, що у сфері Public Relations об'єкт і суб'єкт управління мають рівні права.

Доводиться, що забезпечення системної взаємодії між органами влади та громадськістю – одна з найважливіших вимог до управління в демократичному суспільстві.

**Ключові слова:** взаємозв'язок із громадськістю, публічне управління, механізм зворотного зв'язку, система.

**Постановка проблеми.** Демократичні реформи в Україні актуалізували потребу формування нових взаємин держави і суспільства, заснованих на важливих для демократичного суспільства поняттях взаємодії, відкритості, діалозі. І держава, і суспільство відчують у цьому нагальну потребу. Узгодження інтересів, презентації цілей і намірів, формуванню атмосфери взаємної довіри між різними суб'єктами взаємодії сприяє одна з сучасних дисциплін – зв'язок із громадськістю, суть якої полягає в створенні й підтримці доброзичливих відносин між організацією і громадськістю, досягненні гармонії та взаєморозуміння. Соціальні, гуманітарні науки сформували своєрідний теоретичний фундамент зв'язку з громадськістю. У процесі свого становлення зв'язок із громадськістю, взаємодіючи з різними соціальними практиками, залучаючи знання та вміння різних дисциплін, поступово отримувала свою характерну особливість – інтегральність.

Зрозуміло, не можна абсолютизувати можливості та значення зв'язку з громадськістю. По-перше, тому що для нормального функціонування ця діяльність потребує певних економічних, політичних і соціальних умов: наявності демократичної держави, що забезпечує економічну, політичну і духовну свободу, громадянського суспільства і його інститутів тощо. Крім того, у відносинах між суспільством і державою зв'язок із громадськістю – далеко не єдиний механізм контактів. В умовах демократії держава встановлює для взаємодії з громадянським суспільством універсальний критерій взаємин – законність. Існують інститути відкритої демократії – погоджувальні комітети і комісії, громадські ради і палати, слухання з різних проблем тощо.

Таким чином, зв'язок із громадськістю не вирішує всіх проблем, пов'язаних з взаємодією організацій, зокрема й органів державної влади, і громадськості, а лише певну групу проблем як створення стійких позитивних взаємодій, формування іміджу, адаптація до суспільних змін і очікувань, врахування громадської думки і реагування на потреби суспільства тощо. Проте розв'язання цих проблем надзвичайно важливе і має стратегічний

характер. Особливе значення має зв'язок із громадськістю для встановлення діалогу між суспільством і державою. Недарма технології зв'язку з громадськістю необхідні та широко використовуються органами влади в усіх демократичних розвинених країнах. Надзвичайної важливості створення ефективного та цілеспрямованого зв'язку з громадськістю набуває в одній із трьох гілок державної влади – владі виконавчій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** Проблеми відносин із громадськістю розглядають закордонні дослідники – В. Сімон, Е. Дюркгейм, Л. Ерхард, Р. Дарендорф, Ф. Тейлор, Е. Мейо. Досить активно та плідно працюють у зазначеному напрямі вітчизняні вчені: А. Васіна, І. Дегтярьова, О. Кравчук, Ю. Куц, М. Лесечко, В. Мамонова, А. Мельник, С. Мочерний, Д. Неліпа, Ю. Оболенський, В. Сінченко та ін.

Основою переходу до публічного управління вважають ефективне громадянське суспільство такі вчені, як В. Бакуменко, В. Білорус, М. Бойчук, Н. Липовська, О. Оболенський, А. Пашко, І. Письменний, С. Серьогін, Д. Русин, Ю. Шаров, О. Юлдашев та ін.

Наявність великої кількості наукових праць з означеної тематики односторонньо вказує на її актуальність; водночас недостатньо висвітлено вплив механізмів взаємозв'язків із громадськістю в системі публічного управління України, що вказує на ставлення науковців до цієї проблеми як до другорядної і відсутність спроможності у самих закладів висвітлювати цю проблему в експертно-науковому середовищі.

**Мета статті** – дослідити особливості та визначити основні напрями реалізації механізму зворотного зв'язку з громадськістю в системі публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз змістовного боку PR, історичний та еволюційний аналіз, вивчення основних історичних моделей PR дозволяє перейти до вивчення функціонального складника взаємозв'язків із громадськістю та формулювання найбільш оптимальної моделі PR.

Виклад змістовної частини теми передбачає аналіз ключових понять. Такими тут є: мета, функція. Теорія управління визначає цілепокладання як найважливіший системотворчий елемент, вихідний, визначальну ознаку будь-якого керівного впливу.

В. Кобелев, І. Гармаш пропонують таке бачення цільового призначення і функціональних особливостей взаємозв'язків із громадськістю: Public Relations, будучи невід'ємною частиною будь-якої сучасної управлінської діяльності, ретельно планується, для того щоб забезпечувати гармонізацію державної, економічної та суспільної діяльності [1, с. 173]. Служба Public Relations має справу з відносинами між установою, з одного боку, і різними групами громадськості – з іншого. При цьому служба PR:

1. Забезпечує сприятливу ділову атмосферу у відносинах між керівництвом і співробітниками установи, фірми, запобігає конфліктам, нейтралізує їх.

2. Вивчає громадську думку, потреби, інтереси, смаки людей, виявляє тенденції їхньої зміни, що особливо важливо у важкий перехідний період.

3. Займається соціальними взаємозв'язками, благодійною, екологічною діяльністю фірми, які зміцнюють її престиж в очах громадськості.

4. Аналізує вплив установи, фірми на громадськість, запобігаючи випадкам непорозуміння, спростовуючи помилкові чутки.

На наш погляд, у системі зв'язку з громадськістю в державних органах влади і управління системоутворючою є функція управління як реалізація сукупності завдань, підлеглих щодо головної мети – впливу на громадську думку, на корпоративні відносини. Тут слід підкреслити, що у сфері Public Relations об'єкт і суб'єкт управління мають рівні права.

Однією з найважливіших функцій служб зі зв'язків із громадськістю державних органів влади і управління в демократичній державі є функція агрегації та артикуляції суспільних інтересів. Здійснюючи цю функцію, служби зв'язків із громадськістю стають повноправними учасниками у визначенні цілей управлінського впливу, стаючи при цьому свого роду “громадським адвокатом”, захищаючи й обстоюючи інтереси конкретного споживача послуг конкретного держоргану.

Найважливішу роль відіграє комунікативна функція – функція спілкування, налагодження контакту.

В. Білоус справедливо зазначає, що влада переконувати (при тому, що переконання – це обопільний процес, є влада переконувати і є влада погоджуватися) – можливо, унікальний аспект ширшої сфери влади, де homo sapiens поряд з іншими істотами володіє здатністю до спілкування за допомогою мови, символів, або знаків [2, с. 121]. Спілкуванням створюються або підтримуються людські спільноти [3, с. 216].

Можна констатувати, що в сучасному суспільстві здійснюється безперервний процес виробництва і циркуляції повідомлень між різними елементами політичної системи та політичною й соціальною системами, спрямований на досягнення соціального консенсусу і забезпечення стабільного й ефективного функціонування політичної системи в демократичному суспільстві. Політична комунікація є однією з основних функцій політичної системи, яка в умовах демократичного політичного режиму потребує регулярного підтвердження своєї легітимності з боку інших членів політичного суспільства та неодмінною умовою її існування.

PR – це за своєю суттю комунікативний складник у системі влади, що намагається вирішувати ті чи інші завдання, зокрема й виробничі, за допомогою внесення змін до комунікативних потоків. Будь-яке завдання у сфері PR починається з комунікативного аудиту.

Для PR значущим є не просто процес комунікації, а й наявність у ньому зворотного зв'язку. Слід переходити від звичного управління прямого типу – від керівного до керованого, коли правильність визначається рівнем крісла, з якого виходить керівний сигнал, – до “чуйної” моделі бюрократії. В основі ідеальної моделі політичної комунікації лежить рівноправний обмін інформацією, діалог між основними політичними групами суспільства – керівними і керованими. Без цього обміну неможливі спілкування, взаємодія, взаємовплив керівних і керованих, а отже, і досягнення політичної згоди. Для того щоб органи влади могли функціонувати ефективно, вони повинні бути поінформовані та самі мати можливість інформувати [4, с. 82].

Комунікаційну функцію органічно пов'язано з функцією інформаційною. Зрештою, службу Public Relations можна розглядати як суб'єкт суспільних відносин, що продукує, переробляє, тиражує і поширює інформацію, тобто ті знання, норми, цінності, які необхідні й достатні для досягнення мети управління.

Нарешті, слід зазначити організаційно-адміністративну функцію Public Relations, яка функціонує як система технологічних операцій. Тут не просто декларуються певні цілі, але і послідовно організовуються дії, спрямовані на їхнє досягнення. Сюди входить функція планування – визначення основних напрямів політики, цілей, методів комунікацій, фінансування, а також виробнича функція – виробництво і розміщення пропагандистських матеріалів, контакти із засобами масової інформації, реклама, підготовка зустрічей, підготовка матеріалів для виступів керівників.

Крім того, слід зазначити координаційну функцію – функцію налагодження контактів з іншими службами, зовнішніх контактів з організаціями, лідерами громадської думки.

Якщо порівнювати служби PR в органах державної влади, у комерційних і некомерційних організаціях, то діяльність цих служб має як подібні, так і відмінні риси.

Подібність проявляється: в управлінському характері діяльності; у взаємодії із зовнішнім середовищем; взаємній зміні суб'єктів взаємодії ("підлаштування" організації до суспільних потреб, коригування проведеної нею політики під впливом громадської думки); технологічності (технології PR мають універсальний характер); спільності підходів у конкурентному середовищі (у низці випадків державні органи влади та управління працюють у змагальному середовищі як бізнесові й некомерційні організації) [5, с. 248].

Слід виділити також специфіку в діяльності PR-служб в державних органах влади і управління: робота служб PR у державних органах влади орієнтується на всю країну, або на національно-державні та адміністративно-територіальні утворення, регіони; служби PR в державних органах влади забезпечують систему контактів і взаємозв'язків державних органів із представниками всіх шарів суспільства, що значно відрізняє їх від служб PR у комерційних структурах, що мають чітко визначену, більш вузьку цільову аудиторію; метою служб PR у владних структурах є забезпечення діалогових відносин між державними структурами і суспільством, створення можливостей для громадськості впливати на прийняття управлінських рішень, інформування про політику і стратегії органів влади і управління.

Метою ж PR у бізнесі є встановлення контактів із клієнтами, партнерами, службовцями та ін., сприяння просуванню товарів і послуг. Метою PR у громадських організаціях є встановлення контактів із громадськістю з метою реалізації громадських ініціатив.

У зв'язку з цим функції держслужби, безпосередньо пов'язані з PR, можна сформулювати так: правильне визначення мети і засобів її досягнення на основі ретельного аналізу всебічної інформації про стан і вимоги керованих; своєчасна підготовка матеріалів для прийняття політичного рішення вищими чиновниками; своєчасна корекція управлінської поведінки держапарату в зв'язку з появою фактів соціально-політичної напруженості; прогнозування політичної ситуації і розроблення заходів щодо її стабілізації.

Таким чином, напрями діяльності служб із взаємозв'язків із громадськістю в органах державної влади і управління такі: встановлення, підтримання, розширення різноманітних взаємозв'язків і контактів із громадськістю, з іншими суб'єктами політичного процесу, а також з їхніми службами PR; агрегація і артикуляція громадських інтересів, співучасть у визначенні цілей управлінського впливу; інформування громадськості про суть прийнятих

рішень, про характер обраних політичних позицій з тих чи інших проблем, про суть політичного курсу, практику його реалізації, роз'яснення необхідності й мотивів прийняття тих чи інших рішень та ініціатив; вивчення громадської думки, розстановки політичних сил, перебігу суспільно-політичних процесів (соціально-політичний моніторинг); аналіз громадської реакції на дії посадових осіб та органів влади, збір і узагальнення інформації з приводу дій інших політичних суб'єктів і суспільних сил; прогнозування розвитку соціально-політичного процесу, можливих наслідків прийнятих рішень і проведених акцій, моделювання соціально-політичної обстановки, визначення основних цілей, методів і способів комунікацій; забезпечення органів влади інформацією, прогностичними аналітичними розробками, у т. ч. рекомендацій щодо бажаних форм і методів діяльності, використання тих чи інших каналів і форма взаємозв'язків із громадськістю, з іншими суб'єктами політики, організація і здійснення контактів і взаємозв'язків; діяльність із формування сприятливого іміджу влади і посадових осіб, захист іміджу і контрпропагандистські акції, забезпечення довіри і підтримки дій органів влади, їхнього авторитету в очах громадськості; розвиток громадянської самосвідомості, виховання громадянськості.

Ці напрями модифікуються залежно від рівня діяльності органів влади:

– мікрорівень, коли аналізуються відносини всередині структур органів влади і кожна з них розглядається як відносно автономний, самостійний суб'єкт управління;

– мезорівень, коли аналізуються відносини між різними структурами державного і місцевого управління;

– макрорівень, коли аналізуються відносини органів влади з інститутами громадянського суспільства, громадянами, соціальними групами.

Саме на макрорівні відображено узагальнені алгоритми діяльності PR-служб, що дозволяють говорити про внутрішньосистемної методології зв'язків із громадськістю в органах державного і місцевого управління. Основних принципів кілька [6, с. 67].

*Принцип демократії.* Володіючи рівними правами (і рівними обов'язками), вони будують функціональні взаємозв'язки з партнерами у бізнесі, політиці, культурі як зв'язки суспільного договору, узгоджених інтересів. У тоталітарних або авторитарних політичних системах засоби впливу держави або партій на людські спільноти, на окремі організації або установи лише віддалено нагадують засоби Public Relations, будучи насправді пропагандою або духовним примусом. Тільки в умовах демократії, проголошених і реалізованих прав людини, прав громадянських, політичних, економічних інститутів, що діють на правовому полі абсолютно вільно, може виникнути така форма самоорганізації суспільних відносин, як Public Relations.

Інший принцип, що випливає з демократичних основ існування Public Relations, – це *принцип альтернативізму*. Багатосуб'єктність суспільних відносин породжує невичерпність управлінських альтернатив: у постановці цілей, у виборі партнерів по спільній діяльності, у застосуванні різних технологій управління тощо. Якщо існує жорстка примусова регламентація, якщо “правила гри” піддаштовано під вузькокорпоративний або клановий інтерес, якщо енергія думки і справи “замикається” в річищі дозволених демонстрацій вірнопідданих почуттів, потреби в Public Relations просто не виникає.

Принцип альтернативізму є надзвичайно важливим не тільки з точки зору суб'єктів суспільних відносин (вільна гра інтересів дозволяє конструювати суспільні взаємозв'язки з практично необмеженою кількістю партнерів). Цей принцип відтворює родові риси відкритого суспільства, здатного адаптуватися до мінливих умов життя, знаходити у взаємодії суб'єктів суспільних відносин додаткові сили, а часом, і спонукати до перетворень самої економічної або політичної системи.

В основі діяльності Public Relations лежить також принцип громадського консенсусу, громадянської злагоди. Відзначимо, нарешті, ще один принцип Public Relations – принцип технологічності. На відміну від доктринальних умоглядних побудов, характерних для суто теоретичних досліджень, Public Relations є цілком прагматичною сферою діяльності. Історично вона виникла з опису і систематизації конкретних форм, методів, способів, процедур, за допомогою яких організації налагоджували контакти з громадськістю. Ці специфічні технології не просто множилися з розвитком суспільства; за законом зворотного зв'язку, вони вплинули на саму природу Public Relations, на предмет і цілі діяльності. У цьому сенсі можна говорити про своєрідному ламанні законів “гнучкої технології”, коли можливості технології вирішальним чином впливають на якість виготовленого продукту, на зміну його сутнісних ознак.

Чим різноманітніші технологічні прийоми, тим ширше освоюваний Public Relations предмет, тим більше можливостей у постановці цілей. Технологічний ресурс, таким чином, – найважливіший складник Public Relations.

*Принцип комунікативної достатності:* інформованість, встановлення і підтримання двостороннього спілкування. Цей принцип передбачає запобігання конфліктам, сприяння взаємній пошані і соціальній відповідальності, гармонізацію суспільних та особистих інтересів, формування доброзичливих відносин.

Крім зазначених вище принципів, можна назвати єдність, безперервність, оперативність, точність, правдивість, позитивний потенціал, професіоналізм, стратегічне мислення, продукування нових ідей, розширення комунікаційних каналів тощо.

Відзначивши особливості та принципи функціонування PR у державних органах влади й управління, необхідно виділити основні критерії для оцінювання ефективності зв'язків із громадськістю: ступінь зміни середовища і роль у цьому PR-зусиль, імідж органів державної влади і управління, ступінь конфліктності у взаєминах структур влади і суспільства, рівень забезпечення інформацією про громадську думку, характер зворотного зв'язку тощо.

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Отже, дослідження PR, аналіз особливостей і тенденцій їхнього розвитку показав необхідність формування служб зі взаємозв'язків із громадськістю як інституту, що доносить до системи управління потреби і вимоги суспільства, інформує її про реакцію суспільства на прийняті державними органами влади і управління рішення, отже вносить зміни в саму систему управління.

Служби зі зв'язків із громадськістю є тим інститутом, який забезпечує постійний діалог державних органів влади і управління та суспільства, забезпечуючи зворотний зв'язок, агрегує і артикулює громадські інтереси, будучи співучасником у процесі визначення мети в конкретному державному органі.

Беручи участь у цьому процесі, служби зв'язків із громадськістю державних органів влади і управління обстоюють і захищають громадські інтереси, реалізуючи в такий спосіб конституційний курс на демократизацію держави і суспільства, який диктує необхідність залучення суспільства до процесу прийняття управлінських рішень.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають у вирішенні завдань служб зі зв'язків із громадськістю в державних органах влади і управління у напрямі забезпечення системної взаємодії між органами влади та громадськістю, встановленні двостороннього спілкування для виявлення загальних інтересів і досягненні взаєморозуміння, участі у цілепокладанні держоргану і захисті громадських інтересів.

#### **Список використаних джерел**

1. Кобєлев В. М., Гармаш І. Є. PR в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку. *Вісник Нац. техн. ун-ту "ХПІ"*. Харків : НТУ "ХПІ". 2011. № 8. С. 172–176.
2. Білоус В. С. Зв'язки з громадськістю (паблік рилейшнз в економічній діяльності) : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2005. 275 с.
3. Сержук А. В. Паблік рилейшнз як засіб соціальної комунікації. *Інноваційна економіка*. 2013. № 5. С. 216–219.
4. Мальковская И. А. Профиль информационно-коммуникативного общества (обзор современных теорий). *Социологические исследования*. 2007. № 2. С. 76–85.
5. Чумиков А. Н., Бочаров М. П. Связи с общественностью: теория и практика. М. : Дело, 2006. 552 с.
6. Ткач Л. М., Прокоф'єва К. А., Ходаковська А. Ю. Зв'язки з громадськістю як феномен управління інформаційними процесами. *Вісник Придніпровської державної академії будівництва та архітектури*. 2016. № 6 (219). С. 62–68.

#### **References**

1. Kobieliev, V.M., Harmash, I.Ye. (2011). PR in Ukraine: current state, problems and prospects, *Visnyk Nats. tekhn. un-tu "KhPI"*, 8, 172–176. Kharkiv: NTU "KhPI" [in Ukrainian].
2. Bilous, V.S. (2005). *Zv'iazky z hromadskistiu (pablik rylejshnz v ekonomichnij diialnosti)* [Public relations (public relations activities in economic activity)]. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
3. Serzhuk, A.V. (2013). *Pablik rileyshnz yak zasib socialnoi komunikatsii. Innovatsiina ekonomika*, 5, 216–219 [in Ukrainian].
4. Malkovskaya, I.A. (2007). *Profil informatsionno-kommunikativnogo obshchestva (obzor sovremennykh teorij)*. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 2, 76–85 [in Russian].
5. Chumikov, A.N., Bocharov, M.P. (2006). *Svyazi s obshchestvennostyu: teoriya i praktika* [Public relations: theory and practice]. Moscow: Delo [in Russian].
6. Tkach, L.M., Prokofieva, K.A., Khodakovska, A.Yu. (2016). Public relations as a phenomenon of managing information processes, *Visnyk Prydniprovskoi derzhavnoi akademii budivnytstva ta arkhitektury*, 6 (219), 62–68 [in Ukrainian].

*Iuskov G. M., Postgraduate Student of Public Administration Department, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv  
ORCID 0000-0001-9821-5461*

### **FEATURES OF IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC CONTROL MECHANISM IN PUBLIC GOVERNANCE**

It is stated that in the system of public relations in state bodies of power and management system-forming is a function of management, as the realization of a set of tasks subject to the main purpose of influence on public opinion, on corporate relations. It is emphasized that in the sphere of public relations the object and the subject of management have equal rights. One of the most important functions of public relations services of public authorities and government in a democratic state is the function of aggregation and articulation of public interests. In fulfilling this function, public relations services become a full participant in defining the goals of managerial influence, while

becoming a kind of “public lawyer”, protecting and defending the interests of a particular consumer of services of a particular state body.

In today's society, there is a continuous process of production and circulation of messages between different elements of the political system and the political and social systems, aimed at achieving social consensus and ensuring the stable and efficient functioning of the political system in a democratic society. Political communication is one of the main functions of the political system, which in the conditions of the democratic and political regime requires regular confirmation of its legitimacy by other members of political society, and an indispensable condition for its existence.

The functions of public relations services in relation to public and local authorities are related to the main task of public administration - the task of serving the society from which they were empowered. The tasks of the civil service in a democratic state are to ensure the most effective alignment of the interests of the governed and the governed, the state and the society, in a timely and adequate way to respond to emerging conflicts, seeking to anticipate and anticipate them in their work. Ensuring systematic interaction between government and the public is one of the most important requirements of governance in a democratic society.

Thus, the study of PR, analysis of the features and trends of their development showed the need for the formation of public relations services as an institution, which communicates to the system of management needs and demands of society, informs it about the public response to public authorities and decision management, and, therefore, it changes the control system itself.

Public relations services are those institutions that provide a continuous dialogue between state authorities and government and society, providing feedback, aggregating and articulating public interests, being complicit in the process of defining a goal in a particular state body. By participating in this process, public relations services of public authorities and administrations defend and protect public interests, thus implementing a constitutional course on the democratization of the state and society, which dictates the need to involve society in the decision-making process.

The purpose of public relations and public relations services is to ensure systematic interaction between authorities and the public, to establish bilateral communication for the common interest and mutual understanding, to participate in state government targeting and to protect the public interest.

**Key words:** public relations, public administration, feedback mechanism, system.

*Надійшла до редакції 20.11.2019 р.*