

nancial institutions. Available to: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1075-2011-%D1%80>. Accessed: 05 May. 2018.

4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *The future approach to EU budget support to third countries» 13.10.2011 COM(2011) 638*. Available to: http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/future_eu_budget_support_en.pdf. Accessed: 05 May. 2018.

5. OECD report. *Development aid at a glance statistics by region, Developing countries*. Available to: <https://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/World-Development-Aid-at-a-Glance.pdf>. Accessed: 05 May. 2018.

6. OECD report. *Development aid at a glance statistics by region, Developing countries*. Available to: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/World-Development-Aid-at-a-Glance-2018.pdf>. Accessed: 05 May. 2018.

7. Special report European Court of Auditors. *EU assistance to Ukraine*. Available to: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf. Accessed: 05 May. 2018.

DOI: 10.5281/zenodo.1240892
УДК 316.77:351(045)

*Польська Т. Д., к.філософ. н., доц., НТУ України
«КПІ ім. Ігоря Сікорського», м. Київ*

*Polska T., Ph.D of Philosophy, Associate Professor, Associate Professor of the
Dept. of the Theory and Practice Administration, National Technical University
of Ukraine, Kyiv*

ВІДНОСИНИ З ГРОМАДСКІСТЮ: СОЦІАЛЬНО ВІДПОВІДАЛЬНА КОМУНІКАЦІЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

PUBLIC RELATION: SOCIAL RESPONSIBLE COMMUNICATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

Стаття представляє соціокультурний підхід до відносин з громадськістю як спосіб аналізу зростаючого значення відносин з громадськістю в їх соціальному, культурному та політичному контекстах. Представлена концепція зв'язків з громадськістю як не просто організаційного інструменту, а соціально відповіда-

льної публічної комунікації, що здійснює потужний вплив на соціальне і політичне життя.

Ключові слова: публічне управління, соціально-комунікативна технологія, зв'язки з громадськістю, соціальна відповідальність, стратегічні комунікації.

The article presents a socio-cultural approach to public relations as a way of analyzing the growing importance of social relations in its social, cultural and political context. The concept of public relations as a socially responsible public communication, which has a powerful influence on social and political life, and not simply an organizational tool, is presented.

Keywords: public administration, social and communicative technology, public relations, social responsibility, strategic communications.

Постановка проблеми. Публічне управління в контексті реальних соціально-економічних, політичних і культурних умов розвитку української державності потребує уваги до комунікативного аспекту управління і розвитку комунікативного механізму публічного управління. Більш того, в умовах російської агресії та нестабільної соціально-економічної та політичної ситуації в Україні впровадження стратегічних комунікацій стають фактором національної безпеки в контексті інформаційної війни, яка ведеться проти України.

Перехід від державного до публічного управління, трансформація «державного управління» у «публічне управління» не відбувається відразу і в цій сфері все ще діють застарілі шаблони і уявлення. Розуміння того, що фактор публічної політики в умовах розвитку інформаційного суспільства і утвердження демократичних засад відіграє все більшу роль в житті суспільства і в умовах переходу до публічного управління здійснюється трансформація комунікативного дискурсу все ще не на всіх рівнях управління усвідомлюється у повній мірі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою публічного управління займаються Дж. М. Пріфінер, Р. Пристюс, И.В. Понкин. Питання співвідношення державного управління та публічного адміністрування та трансформації «державного управління» в «публічне управління» у процесі суспільних трансформацій розглядають О.М. Іваницька, К. М. Колесникова, М.А. Міненко, В.М. Мартиненко, Н. В. Філіпова та інші.

Увагу західних дослідників привертає більш широкий спектр напрямів та проблем в дослідженні громадянського суспільства, громадської сфери та громадських інтересів. Серед численних робіт західних дослідників, які приділяють увагу відносинам з громадськістю, можна відмітити таких, як Melissa Aronczyk, Lee Edwards, Anu Kantola, які займаються медіа та комунікаційними дослідженнями та відмічають зростаюче соціальне і політичне значення зв'язків з громадськістю, представляючи нову парадигму осмислення практики та наукового аналізу демократичних відносин з громадські-

стю. Margalit Toledano займається проблематикою соціальної активності та діалогу в площині публік рілейшнз. Maria De Moya та Vanessa Bravo пишуть про роль громадських зв'язків у етнічній пропаганді та активності. Jane Johnston розглядає зв'язки з громадськістю в контексті суспільних інтересів.

Дослідженню комунікацій в системі державного та публічного в українській науковій спільноті присвячено праці таких дослідників, як В. Гошовська, О. Дегтяр, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, П. Євсюков, К. Колесникова, В. Кучабський, О. Лашкін, О. Лоцихін, М. Романенко, Є. Соловйов, М. Тулугоева.

Разом з тим, питання формування цілісного комунікативного механізму в державному управлінні та в публічному управлінні України в цілому, аналіз головних засад і місії діяльності відносин з громадськістю в контексті відповідальної комунікації в сучасних умовах потребує поглибленої уваги.

Постановка завдання. Отже, метою публікації є актуалізація проблематики розвитку комунікацій в публічному управлінні, більш глибокого розуміння зв'язків з громадськістю як не просто організаційного інструменту, а соціально відповідальної публічної комунікації, а також аналіз створення цілісного комунікативного механізму в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Демократична держава на етапі розвитку глобального інформаційного суспільства з усіма його протиріччями та конфліктами потребує розробки скоординованої стратегії в сфері публічної політики, застосування модернізованих інструментів державного управління, які спираються на нову парадигму суспільного розвитку та нові ціннісні орієнтири. Стратегічне значення функціонування комунікативного механізму в державному управлінні, і загалом, в публічному управлінні, набуває особливої ваги в плюралістичному суспільстві. Яким би терміном не визначати – зв'язки з громадськістю, комунікативний механізм, державні комунікації, урядовий публікрілейшенз-стратегічну роль соціальних комунікацій в публічному управлінні складно переоцінити. Комунікація по своїй суті є головним енергетичним двигуном, кров'ю, що тече по ланкам управління, забезпечуючи безперебійну роботу, передаючи імпульси всій системі, насичуючи киснем інформації та забезпечуючи реалізацію єдиної мети, втілення стратегії. Щодо публікрілейшнз (PR) як соціально-комунікативної технології, PR є діяльністю, що здійснюється через публічну комунікацію і відіграє все більш значиму роль у всіх сферах суспільного життя, особливо у політичній.

Ми визначаємо публікрілейшнз (відносини за громадськістю, зв'язки з громадськістю) як стратегічну управлінська комунікативна діяльність, спрямовану на формування ефективної системи публічних комунікацій соціального суб'єкта з громадськістю з метою налагодження взаємин між організацією, державними, громадськими структурами і громадянами в інтересах усього суспільства та успішного функціонування організації, підвищення її репутації.

Ми не погоджуємось з думкою дослідника Соловйова С. Г., який стратегічність визначає тільки в сенсі «підтримки національних цілей», а паблікрілейшнз, за думкою Соловйова С., «відносно страткому можуть бути лише його складовими.» [4, с. 222]. Сфера національних цілей і інтересів немовби відривається від громадської сфери. «Під «громадською сферою» ми маємо на увазі перш за все сферу нашого суспільного життя, в якій може бути сформовано щось, що наближається до громадської думки» [6, с. 49]. Концепція громадської сфери Габермаса заснована на головному концепті, що участь громадськості за допомогою дискурсивних процесів обговорення може законним чином впливати на прийняття політичних рішень. І в цьому процесі «переоцінка традиційних способів розуміння цінності участі громадськості, актуальності політики та діалогу в рамках участі громадськості» [11]. Справа тут не тільки в помилковому ототожненні поняття стратегічних комунікацій зі стратегією, про що пише в своїй статті науковець, а в стратегічній спрямованості PR.

Західні дослідники дійсно вважають в'язки з громадськістю «важливим інструментом...та все частіше самостійною стратегією для всіх видів організацій для управління їх іміджем, легітимністю та взаємовідносинами з зацікавленими сторонами» [8, с. 144]. аблікрілейшнз можуть бути стратегічними комунікаціями для громадської сфери в різних напрямках діяльності, включаючи, звісно, і сферу національних інтересів. Але в широкому сенсі слова, хіба довіра, яка вкорінена в практиці PR і на досягнення якої спрямована PR-діяльність на її відповідному рівні соціальної відповідальності не входить в сферу національних цілей і інтересів? На нашу думку, стратегічність втілена в самій сутності відносин з громадськістю в демократичному суспільстві.

Відмінність комунікативних технологій сучасної прогресивної моделі паблікрілейшнз, у тому числі і урядового, від інших комунікативних технологій міститься не тільки в механізмі зворотної дії, зворотній зв'язок сам по собі ще не є достатнім засобом запобігання маніпуляції інформацією. Він, звісно, створює платформу для інтерактивного дискурсу, реалізації принципів публічної політики, деліберативного процесу, відкритого обговорення і аргументації альтернативних рішень і погодженого між учасниками комунікації вибору. Характер паблікрілейшнз в органах державної влади і загалом у сфері публічного управління визначається не лише конкретними технологіями, а й певною місією. Якщо PR спрямовані на дотримання інтересів громадськості та принципу транспарентності влади, то відбувається згладжування суперечностей і гармонізація інтересів суспільстві. При таких обставинах паблікрілейшнз відіграє роль найважливішого структурного компонента публічного управління. Найважливішою функцією паблікрілейшнз як стратегічних комунікацій є аналіз і прогнозування процесів і тенденцій, які відбуваються в сфері публічного управління загалом, так і окремо в політичній сфері. Водночас, нерозуміння стратегічної спрямованості паблікрілей-

шнз як у внутрішній, так і зовнішній політиці держави призводить до серйозних наслідків.

Становлення і еволюція діяльності зв'язків з громадськістю в нашому суспільстві достатньо драматична, його розуміння і прочитання суперечливе, замутилене маніпулятивним підтекстом. Ми ніби соромимося використовувати сам термін паблікрілейшенз, така густа на нього падає тінь і його істинний смисл залишається непроясненим. А поняття піар вимовляється частіше в негативному, ніж в позитивному сенсі. На жаль в Україні, особливо в сфері публічного та державного управління, до сих пір існує не тільки недооцінка стратегічної ролі паблікрілейшенз, які інституціоналізувались в Америці вже у 30-роки 20-го століття, але і його спотворене розуміння і скоріше негативне сприйняття, викликане маніпулятивним характером такого його різновиду, що поширений в нашій країні, як політичний піар. І українські науковці змушені винаходити велосипед, змагаючись у веденні нових дефініцій, виробляючи нові підходи. А накоплений великий зарубіжний досвід дуже погано вивчається і імплементується. Світовою, особливо американською, практикою паблікрілейшенз протягом більш ніж століття розроблені механізми і комунікативні технології в різних сферах діяльності, в державному управлінні також, бо паблікрілейшенз – це, перш за все, стратегічні комунікації, що забезпечують прогнозованість, стратегічне планування і сталий розвиток.

Саме поняття «громадськість», «Public», дуже виразно каже про роль саме громадської думки в демократичному суспільстві, в публічному управлінні. Соціальні комунікації у своїй вищій стадії сформувались як людиноорієнтований відносини з громадськістю, які мають виразний ціннісний аспект. На відміну від деяких інших комунікативних технологій, маркетингових комунікацій, які забезпечують комерційний, приватний інтерес, паблікрілейшенз повинен бути спрямованим на реалізацію суспільного блага, забезпечення суспільної довіри.

У сфері публічного управління особливо важлива грамотна комунікативна політика, публічність, відкритість і доступність, інформування та роз'яснення владою рішень і пропозицій, дискусія з приводу актуальних проблем. Сфері державного управління притаманний стиль ієрархічної комунікації, М.С. Тулугоева відзначає, що для ієрархічної комунікації характерні владне підпорядкування, бюрократизм та директивність [5, с. 10]. Потрібно відходити від авторитарної комунікації, шукати більш витончені і різноманітні форми комунікації, розмови з громадськістю. І найбільш точне поняття в даному випадку «діалог».

Для того, щоб стати ефективним механізмом узгодження стратегій в сфері публічного управління, прийняття державно-управлінських рішень, комунікативний механізм має бути спрямований на виконання завдань, відповідних принципам демократичного врядування, що вимагає змагальності позицій, діалогу, сприяння стабілізації і розвитку. Діалог в системі публіч-

ного управління – це здатність органів влади спілкуватись із громадськістю, етична комунікація, яка поважає права громадянина і веде до взаєморозуміння, взаємоузгодження інтересів, толерантного ставлення до громадянина, приклад чесного служіння національним інтересам.

Оскільки публічне управління включає в свою сферу громадянське суспільство, комунікація набуває особливої ваги і стратегічного значення як всередині, між ланками громадянського суспільства, так і між владою і громадянським суспільством, забезпечуючи «взаємодію між політичною системою, державним сектором, співвідношення муніципальних, державних та народних інтересів із залучення суспільства до механізму контролю всіх органів влади [7].

У сучасних умовах загального зниження довіри до владних структур застосування технологій публікрілейшнз, які забезпечують зворотній зв'язок з громадськістю і можуть бути механізмами реалізації урядового публікрілейшнз, набуває особливої актуальності. На жаль, в нашій країні урядовий публікрілейшнз, який ми розуміємо як зв'язки урядових структур із громадськістю в процесі здійснення державного управління, що передбачають застосування тактичних і стратегічних комунікацій для створення бажаних ціннісних орієнтирів, позитивного ставлення та сформованої належним чином громадської думки щодо сприйняття державних органів та їх політики, реформ, які провадяться в країні, до сих пір спрацьовує неефективно.

Дослідження, проведене Групою реформ комунікацій з 10 серпня по 30 вересня 2015 року серед представників міністерств та інших державних установ, показало, що «87% міністерств не мають комунікативної стратегії, аналітичних відділів та не вимірюють реакцію аудиторії на свої комунікації» [3], а ефективна комунікативна взаємодія з медіа та громадськими організаціями не забезпечується (лише 3 міністерства мають стандарти написання прес-релізів і тільки третина міністерств практикують нестандартні форми взаємодії з ЗМІ (прес-тури, off-record та ін); органи державної влади недостатньо залучені до цифрових ресурсів. Також в дослідженні відмічається відсутність стандартів інформаційної взаємодії між органами влади та громадськістю, відсутність єдиної структури комунікативних підрозділів, відсутність правових та організаційних засад функціонування інформаційних підрозділів тощо. І загалом відсутність єдиної комунікаційної стратегії [3].

Головним недоліком є те, що в сфері державного управління не вироблена цілісна система, єдиний комунікативний механізм на базі урядового піар, струнка і жорстка організаційна структура, яка працює на недопущення розривів і конфліктів, на стабілізацію і реалізацію рішень.

Щоправда, потрібно відмітити, що починається певна робота з поліпшення ситуації. Якщо аналізувати комунікативний механізм у державному управлінні, у останні роки усвідомлення стратегічної важливості комунікації вже пробиває собі дорогу. У 2014 році створено тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України – Раду з питань комуні-

кації, метою якої є створення єдиною комунікативної політики, що забезпечить координування інформаційного обміну про діяльність різних органів виконавчої влади між собою та з громадськістю [1]. Крім того, з метою розробки концепції реформи урядових комунікацій Кабінетом Міністрів було запроваджено проект Група реформ комунікацій (The Communication Reform Group). До її складу увійшло 13 українських та міжнародних фахівців у сфері зв'язків з громадськістю, людських ресурсів, освіти та юриспруденції. Зокрема, 20 січня 2016 року Міністерство інформаційної політики України презентувало Концепцію реформи урядових комунікацій [2], завданням якої є формування комунікаційної програми Уряду та забезпечення взаємозв'язку між міністерствами. В Концепції визначено стратегічну роль комунікації у процесі прийняття управлінських рішень і принцип розподілу політичної та державної складової процесу комунікації.

Формування ефективного єдиного комунікативного механізму визначається тим принципом, що комунікативний процес на всіх рівнях має бути підпорядкований єдиній комунікативній стратегії, а основні його принципи визначаються політичною незаангажованістю, гнучкістю прийняття рішень, професіоналізмом, інноваційністю підходів, моніторингом і контролем результатів комунікативної взаємодії як між державними органами, так і з громадянським суспільством [2].

Активний розвиток соціальних мереж створює додаткові можливості для комунікації державних службовців з громадянами шляхом публікації інформації та обговорення на персональних сторінках у соціальних мережах. Разом із тим, за кордоном не тільки накопичений гігантський досвід у сфері відносин з громадськістю, а і, ураховуючи сучасні тенденції, далеко просунулися з онлайн-сферою. Дослідники відмічають, що в Китаї уряд як на центральному, так і на місцевому рівнях відіграє все більш активну роль в експериментуванні з новими способами електронного управління» [12].

Висновки. В Україні існує недооцінка стратегічної ролі паблікрілейшнз в управлінні, його розуміння спотворене маніпулятивним підтекстом внаслідок широкого використання технологій маніпуляції в політичному піар. В сфері громадської думки відносинам з громадськістю ще належить відновлювати репутацію соціально відповідальної комунікативної технології, діяльності, спрямованої на дотримання громадських інтересів. Ефективність функціонування урядового паблікрілейшнс недостатня. У сфері державного управління на основі урядового піар ще не створений єдиний комунікативний механізм, організаційна структура, яка працювала б на недопущення розривів і конфліктів в комунікації влади і громадськості, хоч перші кроки в цьому напрямі зроблені.

Концептуально осмислення відносин з громадськістю недостатньо включено в більш широкий соціокультурний контекст як спосіб аналізу зростаючого значення паблікрілейшнз в його соціальному, культурному та політичному контексті.

Дослідницький інтерес представляють питання взаємовідносин між зв'язками з громадськістю, активізмом та соціальними рухами. Вся ця проблематика повинна цікавити як практиків, так і теоретиків PR, бо це має не тільки теоретичний інтерес, а відображується на якості соціальної активності. У подальших дослідженнях увагу також необхідно приділити тенденціям розвитку стратегічних комунікацій не лише на рівні органів публічної влади, а також комунікаціям в соціальних мережах. Слід використовувати «соціальні медіа», унікальні серед комунікаційних платформ, більш ефективно і стратегічно. «Соціальні медіа стали основним каналом інформації для громадськості і громадських справ для громадськості. Вони також стали платформою, на якій з'являються нові учасники громадської комунікації» [10]. Оскільки новий медіа-ландшафт торкається кожного аспекту нашого соціального, політичного і культурного життя, розуміння взаємозв'язку між технологіями, засобами масової інформації та громадськістю - дуже важливі теми в публічній комунікації – це більш широкий ареал досліджень, ніж це зазвичай представляється в дослідженнях про публікрілейшнз.

Список використаних джерел

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення ради з питань комунікації» № 544 від 16.10.2014 : за станом на 15.09.2015 р. / Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/544-2014-%D0%BF>.
2. Концепція реформи урядових комунікацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mip.gov.ua/documents/56.html>.
3. Стан комунікативних ресурсів у міністерствах Уряду України: результати аудиту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://csr-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/02/Audit-results-for-publication-UA.pdf>.
4. Соловійов С. Стан інституційного забезпечення стратегічних комунікацій в Україні / С. Соловійов // Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. – 2017. – Вип. 1(6). – С. 220-228.
5. Тулугоева М.С. Социальные особенности коммуникаций в государственной гражданской службе : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня кандидата соціологічних наук : 22.00.04 / Тулугоева М. С. ; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – Москва, 2004. – 22 с.
6. Habermas J. The Theory of Communicative Action, 2 vols. Cambridge: Polity Press, 1984.
7. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>.
8. Aronczyk, Melissa, Edwards Lee, Kantola Anu. Apprehending public relations as a promotional industry / Melissa Aronczyk, Lee Edwards, Anu Kantola // Public Relations Inquiry. – 2017. – Vol 6, Issue 2. – pp. 139-155.

9. Lee Edward. Power, diversity and public relations: Theorizing a new paradigm for democratic public relations practice and scholarly analysis / Edward Lee // *Public Relations Inquiry*. – 2017. – Vol. 6. – Issue 3. – P. 313-339.
10. Lee Francis. Social media, political information cycle, and the evolution of news/ Francis LF // *Communication and the public*.- 2017.-Vol 3, Issue 1. – pp. 222-228
11. Lunt P. Media studies' fascination with the concept of the public sphere: critical reflections and emerging debates / Peter Lunt // *Media Culture Society*. – 2013. – Vol. 35. – № 1 87-96. doi: 10.1177/0163443712464562.
12. Shaohua Guo. "Occupying" the Internet: State media and the reinvention of official culture on / Guo Shaohua // *Communication and the public*, 2018. Vol. 3, Issue 1. – pp. 179-182.

References

1. *Pro utvorennja rady z pytan` komunikacii: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 544 vid 16.10.2014.* Available to: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/544-2014-%D0%BF>. Accessed: 05 May 2018.
2. *Kontseptsija reformuvannja urjadovyh komunikatsij.* Available to: <http://mip.gov.ua/documents/56.html>. Accessed: 05 May 2018.
3. *Stan komunikatyvnyh resursiv u ministerstvah urjadu Ukrainy: rezul`taty audytu.* Available to: <http://csr-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/02/Audit-results-for-publication-UA.pdf>. Accessed: 05 May 2018.
4. Solovjiov, S. "Stan instyucijnogo zabezpechennja strategichnyh komunikatsij v Ukraini". *Visnik NUCZU* 1 (6) (2017): 220-228. Print.
5. Tulugoeva, M.S. Social`nye osobennosti komunikatsij v gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe: Abstrakt Diss. ... PhD in Social Science. Moscow, (2004): 22. Print.
6. Habermas, J. *The Theory of Communicative Action, 2 vols.* Cambridge: Polity Press, 1984. Print.
7. Filipova, N.V. Zmina spivvidnoshennja ponjat` «dergavne upravlinnja», «publichne adminiztruvannja», «publichne upravlinnja» v systemi suspil`no-politychnoj transformatsii. Available to: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>. Accessed: 05 May 2018.
8. Aronczyk, Melissa, Edwards, Lee and Kantola, Anu. "Apprehending public relations as a promotional industry". *Public Relations Inquiry* 2 (6) (2017): 139-155.
9. Lee, E. "Power, diversity and public relations: Theorizing a new paradigm for democratic public relations practice and scholarly analysis". *Public Relations Inquiry* 3 (6) (2017): 313-339. Print.
10. Francis, L.F. "Social media, political information cycle, and the evolution of news". *Communication and the public* 1 (3) (2017): 222-228. Print.
11. Lunt, P. "Media studies' fascination with the concept of the public sphere: critical reflections and emerging debates". *Media Culture Society* 1 (35) (2013): 87-96. doi: 10.1177/0163443712464562. Print.
12. Shaohua, G. "“Occupying” the Internet: State media and the reinvention of official culture on". *Communication and the public* 1 (3) (2018): 179-182. Print.