

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗВ'ЯЗКІВ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

METHODOLOGICAL APPROACHES TO EVALUATION OF EFFECTIVENESS OF FUNCTIONING OF PUBLIC RELATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

У статті розкрито сутність понять «ефективність», «критерій», «ефективність зв'язків із громадськістю», «критерії ефективності зв'язків із громадськістю»; висвітлено підходи до визначення ефективності зв'язків із громадськістю в державному управлінні. Зазначено, що в умовах інформаційного суспільства актуалізується проблема встановлення двостороннього зв'язку між органами державної влади та громадськістю. Це загострює потребу у вивченні підходів до визначення ефективності зв'язків із громадськістю в державному управлінні. Вказано на те, метою оцінювання ефективності функціонування зв'язків із громадськістю в системі державного управління є визначення напрямів для вдосконалення діяльності органів державної влади, визначення форм і методів заохочення фахівців у сфері PR. Підкреслюється, що підвищення ефективності діяльності служби зі зв'язків з громадськістю в органах державної влади, вдосконалення їхньої структури сприяють прогресу суспільного розвитку країни. Зауважується, що критеріями ефективності діяльності служби зі зв'язків з громадськістю в органах державної влади є повнота і точність, достовірність, своєчасність, чіткість і зрозумілість викладу, переконування. Відкритість та прозорість сучасного публічного простору примушує шукати креативні підходи до ефективних комунікацій як в середині самої системи державного управління, так і зовні, із суспільством. Акцентується увага на тому, що комунікація з громадськістю в державному управлінні є важливим чинником демократизації, а успішність цього процесу – свідченням ефективності функціонування зв'язків із громадськістю в системі державного управління, перспективою розвитку сфери PR в органах державної влади.

Ключові слова: громадськість, держава, державне управління, зв'язки з громадськістю, ефективність, інформаційне суспіль-

ство, критерії ефективності, органи державної влади, розвиток, функціонування.

The article reveals the essence of the concepts "efficiency", "criterion", "efficiency of public relations", "criteria of efficiency of public relations"; approaches to determining the effectiveness of public relations in public administration are highlighted. It is noted that in the conditions of the information society the problem of establishing a bilateral connection between public authorities and the public is relevant. This exacerbates the need to explore approaches to determining the effectiveness of public relations in public administration. It is pointed out that the purpose of assessing the effectiveness of public relations in the system of public administration is to identify areas for improvement of public authorities, to determine the forms and methods of encouraging professionals in the field of PR. It is emphasized that increasing the efficiency of the public relations service in public authorities, improving their structure contribute to the progress of social development of the country. It is noted that the criteria for the effectiveness of the public relations service in public authorities are completeness and accuracy, reliability, timeliness, clarity and clarity of presentation, persuasion. The openness and transparency of modern public space forces us to look for creative approaches to effective communication both within the system of public administration and externally with society. Emphasis is placed on the fact that communication with the public in public administration is an important factor in democratization, and the success of this process - evidence of the effectiveness of public relations in public administration, the prospects for the development of PR in public authorities. **Key words:** public, state, public administration, public relations, efficiency, information society, efficiency criteria, public authorities, development, functioning.

УДК 351.751

Сопіна О.А.

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою Класичного приватного університету

Постановка проблеми. У сучасних умовах інформаційного суспільства, коли публік рилейшнз стали значущою управлінською функцією в усіх сферах діяльності суспільства, актуалізується проблема встановлення двостороннього зв'язку, рівноправного конструктивного діалогу між органами державної влади та громадськістю, що загострює потребу у вивченні підходів до визначення ефективності зв'язків із громадськістю в державному управлінні. Підвищення ефективності діяльності служби зі зв'язків з громадськістю в органах державної влади, вдосконалення їхньої структури сприяють прогресу суспільного розвитку країни.

Проблемі ефективності, інформаційно-комунікаційної політики держави, зокрема зв'яз-

ків із громадськістю в державному управлінні та критеріям її визначення присвятили свої праці вітчизняні та зарубіжні дослідники, зокрема: І. Арістова [1], Г. Атаманчук [2; 3], Б. Гаврилишин [6], С. Соловійов [9], Т. Кальна-Дубінок [10], М. Лашкіна [11], Н. Нижник [15], С. Чукут та ін.

Мета статті – розкрити сутність понять «ефективність», «критерій», «ефективність зв'язків із громадськістю», «критерії ефективності зв'язків із громадськістю»; висвітлити підходи до визначення ефективності зв'язків із громадськістю в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Державні інформаційні ресурси, на думку І. Арістової, є основою єдиного інформаційного простору

України. Інформаційні ресурси включають: 1) ресурси, утворені для забезпечення діяльності органів державної влади і вироблені в результаті цієї діяльності; 2) ресурси, утворені недержавними організаціями за замовленнями і в інтересах органів державної влади [1].

Сучасні інформаційні технології й розвиток засобів комунікації створюють великі можливості для покращення інформаційного забезпечення та просування ідей державної політики. Виникає можливість багатостороннього інформаційного взаємообміну, в якому відбувається зближення або злиття функцій, каналів, засобів, форм та типів відносин між учасниками PR-комунікації [11, с. 18].

Як зазначає С. Соловйов, «державне управління є неможливим без обміну інформацією. Такий обмін за допомогою механізму соціальної комунікації об'єднує політичну систему та громадянське суспільство і дає інститутам публічної влади змогу виконувати функції управління державою і суспільством. Соціально-політична (або масова) комунікація є найбільш широко використовуваним механізмом взаємного узгодження інтересів, соціальних дій та цілей розвитку людини, суспільства та держави» [10, с. 13].

Ефективність («efficiency») визначається як «придатність або здатність успішно досягти чи забезпечити успішне досягнення наміченої мети» [21, с. 259].

Ефективність державного управління – це «співвідношення результатів управління із задекларованими цілями. Результативність, базується на трьох рівнях управління: загальна соціальна ефективність; спеціальна соціальна ефективність; конкретна соціальна ефективність» (Н. Глазунова, Ю. Забродін і А. Поршнев [7, с. 476]).

Ефективність управління, як зауважує Б. Гаврилишин, «визначається його внутрішньою природою порівняно з тим, як воно сприймається зовнішнім середовищем, об'єктами управління, що дає підстави вважати за соціальну ефективність прийнятність влади для суспільства» [6, с. 18].

На думку В. Цветкова, «ефективність державного управління пов'язує із громадською свідомістю, з правовим становищем людини в суспільстві виходячи з гіпотези, що: ефективність державного управління – це людська специфіка управління, що здійснюється людиною і для людини» [24, с. 50].

Учені виокремлюють: загальну соціальну ефективність (ефективність усієї системи державного управління в країні), спеціальну соціальну ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління),

конкретну соціальну ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [13].

Будь-яке вимірювання, яке є індикатором впливу адміністративної діяльності на досягнення кінцевої мети, є вимірюванням результату цієї діяльності [21, с. 253].

Критерієм оцінки, як зазначає П. Рабінович, «повинна бути реальна позитивна (ефективна) значущість для функціонування та розвитку окремої особи, соціальних груп чи суспільства в цілому» [19, с. 159].

Як зауважує Г. Атаманчук, критеріями соціальної ефективності є: «1) різницю між результатами і затратами, яка свідчить про вигоду, яка створена людськими зусиллями; 2) здатність цієї вигоди задовольняти реальні життєві потреби людей, суспільства [2, с. 248]. Основними критеріями ефективності діяльності дослідник визначає вчений відносить: «сьогоденність або перспективність отриманих результатів; міра участі об'єкта управління в управлінському процесі; рівень компетентності управління як антипод штучному напруженню в об'єкті управління; ритмічність і динаміка управлінського процесу тощо» [4, с. 114]. На думку вченого, «критерії ефективності управлінської праці як результат і витрати збільшуються низкою інших, серед яких – характер витрат на управління (матеріальні, моральні, психологічні, фізичні тощо); стан середовища (колективу), в якому здійснюється управлінська діяльність; рівень завдань, що розв'язує той чи інший управлінський орган [3, с. 225].

Загалом, мета оцінювання ефективності функціонування зв'язків із громадськістю в системі державного управління – визначення напрямів для вдосконалення діяльності органів державної влади, визначення форм і методів заохочення фахівців у сфері PR.

Нормативним підґрунтям для гарантій права на отримання громадськістю відкритої прозорої інформації є Закон України «Про доступ до публічної інформації» [18].

Як зазначає Л. Пал, «оцінювання ефективності покликане дати оцінку, якою ціною була досягнута мета й отримані конкретні результати. Державно-управлінська діяльність може бути одночасно результативною, але неефективною і навпаки. У будь-якому разі оцінювання ефективності відбувається на завершальному етапі певної державно-управлінської діяльності, тому за критерієм часу проведення цей вид можемо розглядати в контексті оцінювання результатів» [17, с. 77].

Зарубіжні вчені пропонують такі рівні оцінки ефективності:

«1) програмний – рівень спеціальних PR-програм (медіа-рілейшнз, маркетингові комунікації, внутрішньо-корпоративна комунікація тощо);

2) функціональний – оцінка ефективності інтегрування комунікації попереднього рівня у загальний процес управління організацією (комунікація визначається як частина бізнес-процесу або робочого процесу, який повинен бути упорядкований);

3) організаційний – дослідження якості побудованих зусиллями зв'язків з громадськістю довгострокових відносин з цільовими групами (розглядається, як цілі та очікування організації узгоджуються з цілями та очікуваннями стейкхолдерів організації, зосереджуючись головним чином на довгострокових відносинах);

4) соціальний – етична поведінка та соціальна відповідальність організацій, її демонстрація через діяльність у межах трьох попередніх рівнів (слід ретельно оцінити комунікаційну ефективність організації)» [25].

Науковець Н. Нижник виокремлює такі підходи до визначення ефективності державного управління [15, с. 6]:

«1) модель оцінки ефективності за схемою «ресурсне забезпечення діяльності – затрати – результат», яка аналогічна моделі «внесок – продукт»;

2) модель довготермінової організації Р. Лайкерта, за якою ефективність визначають три групи факторів: а) внутрішньоорганізаційні чинники (змінні), які перебувають під контролем організації: формальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу тощо; б) проміжні змінні, що представляють людські ресурси організації: організаційний клімат, ставлення до праці, навички людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності; в) результативні (наслідкові) змінні, які виражають остаточний результат зусиль – зростання і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб тощо;

3) модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, що проявляється в успішному розв'язанні проблеми оптимального захисту інтересів держави, населення, соціальних груп та окремого громадянина. І ефективність буде забезпечена лише у разі взаємодії трьох складових: громадян, суспільства та держави» [там само, с. 11].

Зв'язки з громадськістю є складником соціально-психологічного механізму державного управління, який включає: планування комунікаційної діяльності органу державного управ-

ління; рівень PR-технологій в комунікаційній діяльності; відповідність інформації суспільним запитам тощо [23].

Як зазначають дослідники, «органи виконавчої влади часто ігнорують інформаційні запити журналістів, надають інформацію не в повному обсязі або невчасно, приховують відкриту інформацію або створюють перешкоди для її збирання. Не завжди повною мірою публікується інформація і на веб-сайтах державних установ, які є однією з основних форм доступу до офіційної інформації» [14, с. 15].

Термін «критерій» в перекладі з грецької мови – ознака, за якою можна судити про щось, мірило для визначення, оцінки предмета чи явища [5, с. 211].

Критерій – «певна кількісна або якісна ознака, на підставі якої здійснюється оцінка будь-яких явищ, проявів функціонування матеріальних та нематеріальних суб'єктів, класифікація предметів матеріального та духовного світу» [16, с. 402].

Критерій – «важлива і визначальна ознака, яка характеризує різні якісні аспекти певного досліджуваного явища, сприяє з'ясуванню його сутності, допомагає конкретизувати основні прояви. У зв'язку з цим показник є кількісною характеристикою цього досліджуваного явища, яка дає змогу зробити висновок про стан у статичній та динамічній» [22, с. 123].

Критерії ефективності – це: «рівень досягнення цілей управління, міра досягнення об'єктом управління бажаного стану» [24, с. 56-57]; «ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які, можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства» [8, с. 153].

Критеріями ефективності діяльності служби зі зв'язків з громадськістю в органах державної влади, як зазначає М. Лашкіна, є «повнота і точність, достовірність, своєчасність, чіткість і зрозумілість викладу, переконувальність. Відкритість та прозорість сучасного публічного простору примушує шукати креативні підходи до ефективних комунікацій як в середині самої системи державного управління, так і зовні, із суспільством. Ці підходи мають ґрунтуватися на певних параметрах успіху:

– увага – означає наскільки повідомлення притягує увагу потенційних споживачів, до кого спрямовано, хто його використовує;

– ідентифікація – відбувається тоді, коли результатом впливу повідомлення на аудиторію є утворення у свідомості його отримувачів відповідного ланцюжка «повідомлення – джерело повідомлення – організація чи установа, якої воно стосується». Відсутність

такого ланцюжка породжує те, що дослідники називають «сліпою комунікацією», коли не відбувається усвідомлення хто і з якого приводу інформує;

– позитивний інтерес – з’являється тоді, коли комунікація будується переважно на позитивних емоціях;

– довіра – джерело і зміст інформації повинні викликати довіру з боку цільової аудиторії, довіра виникає тоді, коли більше й краще поінформований, а сучасні інформаційні технології дають для цього великі можливості тільки треба ними вміло користуватися;

– доступність – зміст інформації подається в зрозумілій формі, чітких поняттях, з конкретними цілями, близькими до потреб аудиторії задля стимулювання уваги, інтересу, сприйняття змісту;

– асоціативність – знакова система повідомлення, чи обрана символіка повинні викликати певні асоціації у конкретної аудиторії;

– динамізм – повідомлення має бути активним для того, щоб заставити аудиторію відповідним чином сприймати чи діяти, оскільки всі, без виключення, комунікації впливають на їх учасників на трьох рівнях: когнітивному – сфера свідомості; конативному – сфера підсвідомості; афективному – сфера установок» [11, с. 17].

Як стверджує А. Марущак, для висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування їхньої інформаційні служби мають право використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації: випуск і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо; проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв’ю з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації; підготовка і проведення теле- і радіопередач; забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування; створення архівів інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать законодавству України [12].

Як уже зазначалося, досягнути якісних змін у публічному управлінні неможливо без застосування як зовнішнього так і внутрішнього PR. Основне завдання PR в органах публічного управління і, зокрема, державного PR – створення образу компетентного

й ефективного керівництва, що має сильну владу і здатне вирішувати проблеми, що стоять перед ним, не порушуючи конституційних прав громадян на одержання повної і достовірної інформації, забезпечувати підтримку громадськістю курсу уряду, передусім через позитивне інформування його діяльності [10, с. 148].

Висновки.

Отже, в сучасних умовах актуалізується проблема ефективного зворотного зв’язку на державно-управлінському рівні між представниками влади та громадськістю. Метою зв’язків із громадськістю є розробка та застосування на практиці різних підходів та методів, які забезпечують встановлення взаємовідносин між різними соціальними групами, заснованих на інформованості та, як результат, довірі. Комунікація з громадськістю в державному управлінні є важливим чинником демократизації, а успішність цього процесу – свідченням ефективності функціонування зв’язків із громадськістю в системі державного управління, перспективою розвитку сфери PR в органах державної влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. Бандурки О. М. Харків, 2000. 368 с.
2. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие. Москва, 2000. 302 с.
3. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. Москва : Юридическая литература, 1990. 352 с.
4. Атаманчук Г.В. Управление – социальная ценность и эффективность. Москва : РАГС, 1995. 145 с.
5. Вейсман А. Д. Греческо-русский словарь. 5-е изд. Санкт-Петербург, 1991. 1370 с.
6. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств: дороговкази в майбутнє : доп. Римському Клубові. Київ : Пульсари, 2009. 248 с.
7. Государственное и муниципальное управление : справочник / под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродина, А. Г. Поршнева. Москва : Изд-во «Магистр», 1997. 496 с.
8. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. 2-ге вид., випр. і доп. Київ : Знання, 2004. 342 с.
9. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / Соловійов С. Г., та ін. ; заг. ред. Грицьак Н. В. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. інформ. політики та електрон. урядування. Київ : К.І.С., 2015. 320 с.
10. Кальна-Дубінюк Т. П., Бурак Р. І. Паблік рілейшнз : навч. посіб. Ніжин, 2010. 204 с.
11. Лашкіна М. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/putp/2013-1/doc/1/02.pdf>.

12. Марущак А. І. Інформаційне право: Доступ до інформації. Київ : КНТ, 2007. 532 с.
13. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне управління : підручник. Київ : Знання, 2009. 582 с.
14. Науково-методичне забезпечення зв'язків з громадськістю в органах державної виконавчої влади : метод. рек. / авт. кол. : С. А. Чукут, Т. В. Джига, А. В. Баровська та ін.; за заг. ред. С. А. Чукут. Київ : НАДУ, 2008. 72 с.
15. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні. *Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід* : зб наук. пр. / за заг. ред. В. М. Князева. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. С. 6–11.
16. Оболенський О.Ю. Державна служба: Підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.
17. Пал Л. А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюб. Київ : Основи, 1999. 422 с.
18. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
19. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. Вид. 5-те, зі змінами. Київ : Атіка, 2001. 176 с.,
20. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цветков. Київ : Оріяни, 1998. 364 с.
21. Саймон Г. А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції : пер. з англ. Київ : АртЕк, 2001. 392 с.
22. Торчевський Р. Педагогічні умови розвитку управлінської культури майбутніх магістрів військового управління в системі післядипломної освіти : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.04. Київ, 2012. 300 с.
23. Хміль Ф. Менеджмент. Київ : Академвидав, 2005. 607 с.
24. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків : Право, 1996. 164 с.
25. Macnamara, J. (2011). Metrics: How to Measure Public Relations and Corporate Communication. URL: https://www.academia.edu/3465723/PR_Metrics_How_to_Measure_Public_Relations_and_Corporate_Communication_Jim_Macnamara_PhD.