

К. М. Соляник,
начальник Головного управління з питань захисту прав споживачів
Київської міської державної адміністрації,
м. Київ

ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Розкрито взаємодію органів влади та громадськості з метою підвищення її результативності в контексті реалізації державної політики, функцій та зв'язків.

Ключові слова: громадянське суспільство, зв'язки з громадськістю, органи влади, взаємодія.

Однією з передумов сталого демократичного розвитку суспільства є інформаційна відкритість органів влади. Саме прозорість дій влади виступає головною запорукою здійснення ефективної політики, уможливлення громадського контролю і зміцнення довіри до себе з боку людей. У всіх демократичних країнах влада зобов'язана виконувати чіткі процедури інформування громадян про свою діяльність і використовувати механізми залучення громадськості до формування державної політики та до оцінювання якості її реалізації.

Актуальність питання доступу до інформації діяльності органів влади останнім часом привертає велику увагу суспільства. Для формування громадянського суспільства і розбудови правової держави регулювання інформаційних відносин має важливе значення. Оскільки суспільство доконечно зацікавлене в ефективному використанні державної інформації, вона повинна бути доступною для кожного громадянина. Зважаючи на це органи влади повинні використовувати новітні інформаційні технології для надання інформації громадянам, комерційним організаціям та іншим установам.

Питання організації та вдосконалення зв'язків з громадськістю розглядалися в роботах провідних іноземних та вітчизняних вчених з державного управління та

менеджменту, а саме: І. Апельшиної, В. Бебика, Дж. Бернета, М. Белявцева, С. Блека, Б. Борисова, В. Королька, Н. Нижник, В. Опуйко, Г. Почепцова, І. Спісаренко, М. Свіріна, Є. Тихомирової, С. Чукут, В. Малиновського та ін. Проте запишаються недостатньо розробленими проблеми інформаційного забезпечення та стратегічної спрямованості зв'язків з громадськістю в умовах маркетингової орієнтації підприємств, аналізу результатів використання зв'язків з громадськістю; не визначено механізм та методи моніторингу громадської думки; відсутній комплексний підхід до даної діяльності.

У зв'язку з цим *мета даної статті* полягає в дослідженні проблеми функціонування структурних підрозділів із зв'язків з громадськістю органів влади та з'ясуванні шляхів активізації їх інформаційної діяльності.

Структурні підрозділи із зв'язків з громадськістю в органах державної влади почали формуватися на початку 90-х рр. ХХ ст. як необхідність суспільних зрушень у напрямі формування економічних інститутів демократії. Але з моменту запровадження інституту президентства, коли у структурі Адміністрації Президента України була створена прес-служба глави держави, в Україні розпочався реальний процес налагодження зв'язків із громадськістю в органах державної влади і місцевого самоврядування. Саме тоді в Законі України "Про інформацію" [3] була зафіксована норма, відповідно до якої право на інформацію забезпечується створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, які гарантували б у встановленому порядку доступ до інформації. Перший етап формування національного корпусу служб зв'язків із громадськістю завершився в 1995 р. Його можна охарактеризувати кількісною наповненістю штатів пресових та інших служб, які здійснюють функції зв'язків із громадськістю, фахівцями.

Сьогодні у межах структур Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України під назвами прес-служб працюють відділи або підрозділи, що виконують ті чи інші функції зв'язків з

громадськістю. Подібні підрозділи утворені й у структурах окремих міністерств та відомств центрального, регіонального та місцевого рівнів, які носять різноманітні назви, наприклад, управління інформації та зв'язків з громадськістю, прес-служба, прес-центр, управління з питань внутрішньої політики.

Основним завданням діяльності підрозділів органів влади зі зв'язків з громадськістю є створення позитивної репутації (позитивного іміджу), доброзичливого ставлення громадськості до нових в Україні державних, громадсько-політичних, господарсько-економічних та інших інститутів суспільства. Однак їх загальним недоліком є те, що їх переважно прес-посередницька діяльність у більшості випадків має ситуаційний і безсистемний характер. Вона відрізняється короткостроковістю акцій, розрахованих на моментальний, одноразовий ефект. Функції існуючих державних служб зв'язків з громадськістю зводяться переважно до інформування громадськості, поширення не завжди ефективної реклами, що означає практичну діяльність із керування пресою для створення позитивного іміджу в суспільній думці [7, с. 81].

У період становлення публічної політики в Україні саме напрям зв'язків з громадськістю є найбільш затребуваним, оскільки фахівцям у даній сфері найчастіше доводиться займатися висвітленням у засобах масової інформації політичних подій чи дій політиків у позитивному плані.

Відсутність системи в роботі з громадськістю, неможливість завчасно реалізувати профілактичні акції у зв'язках з громадськістю призводить до того, що робота проводиться за принципом: подія – реакція громадськості – спіндокторинг, а не акція зі зв'язків з громадськістю – подія – бажана реакція громадськості. Діяльність державних підрозділів зі зв'язків з громадськістю найчастіше зводиться до спостереження за подіями, просто реагуючи на них (функція реагування), замість того, щоб випереджаючи можливі негативні наслідки, розробляти й здійснювати тривалі програми, розраховані на перспективу (проектуюча функція), на створення стійкої позитивної репутації (іміджу) своєї організації чи держави в цілому.

Найявні державні служби зв'язків з громадськістю в Україні сприймаються як “групи швидкого реагування”, основним завданням яких стає “зняття” напруженості в суспільній думці з найгостріших проблем, у тому числі, пов'язаних з непрофесійною діяльністю політиків чи державних діячів. Можливо тому в суспільній свідомості сформувалося стійке негативне ставлення до усього, пов'язаного із зв'язками з громадськістю.

В українському суспільстві низьким залишається рівень взаєморозуміння й конструктивної взаємодії органів державної влади, політичних партій, суспільних об'єднань і організацій та ринкових інститутів, що тільки зароджуються. Конфронтаційний характер відносин між ними спричинений не тільки недосконалістю законодавчої бази, яка має їх врегульовувати, але й відсутністю у кожного з цих інститутів чітко сформульованих цілей та інтересів. Також недоліком вітчизняних служб зв'язків з громадськістю є те, що в Україні відсутня злагоджена політика всіх гілок влади у роботі за даним напрямком.

Відсутній координуючий зв'язок між підрозділами зв'язків з громадськістю Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховною Радою. Сьогодні кожний з органів влади формує власну інформаційну політику, що іде врозріз з політикою інших державних органів, а це посилює негативне сприйняття з боку громадськості.

Тому, на нашу думку, сьогодні вкрай важливо забезпечити діалог між підрозділами зв'язків з громадськістю органів влади, що дасть можливість творити єдину комунікаційну та іміджеву політику.

У зв'язку з цим постає актуальна проблема координації на трьох рівнях:

- горизонтальному – між органами різних гілок влади;
- вертикальному – між структурними підрозділами зв'язків з громадськістю на центральному, регіональному та місцевому рівнях;
- внутрішньо-організаційному – між відділами зв'язків з громадськістю та іншими структурними підрозділами органів державної влади [4, с. 41].

У роботі служб зв'язків з громадськістю спостерігається змішування управлінських функцій та функцій зв'язків з громадськістю, що не дозволяє досягнути однакового результату в усіх напрямках.

В умовах реформування системи державного управління в Україні все більше актуалізується проблема відкритості інформації щодо діяльності органів влади. Так, реформа системи державного управління як процес глибоких змін у структурі та способі функціонування урядової машини базується на таких загальних принципах як:

- представники громадянського суспільства, тобто політичні партії, профспілки, інші громадські організації, засоби масової інформації, повинні мати право здійснювати громадський контроль процесу проведення реформи;

- основою співробітництва з соціальними групами є залучення їх представників до роботи в дорадчих органах, які беруть участь у підготовці рішень, практика започаткування такого процесу повинна створити розуміння питань адміністративної реформи в громадянському суспільстві та сприяти просуванню цього процесу з боку громадськості;

- повна прозорість основних заходів проведення реформи. Державні органи, залучені до процесу проведення реформи системи державного управління, повинні бути зобов'язані публікувати в засобах масової інформації проекти змін та пояснення до них. Має бути організований процес громадських обговорень із залученням центральних, місцевих органів влади, політичних партій та інших громадських об'єднань, незалежних експертів [5, с. 97].

У той же час до основних недоліків існуючої адміністративної системи в Україні можна віднести:

- нечіткість та непрозорість процедур та критеріїв прийняття рішень у багатьох сферах державного управління, що призводить до адміністративного свавілля та посилення корупції;

– недосконалість організації надання державних послуг, що проявляється у залученні до надання одних і тих же послуг одночасно кількох державних інституцій, у віддаленні процесу надання послуг від кінцевого споживача;

– незважаючи на те, що чинним законодавством встановлено право громадян на участь в опрацюванні проектів нормативно-правових актів, процедура публічного обговорення проектів досі не має системного характеру [3, с. 100-102].

Однією із значних перешкод на шляху реформування системи державного управління є дисбаланс у взаємостосунках між громадянами та органами виконавчої влади, який дістався суспільству у спадок від епохи тоталітаризму. Ще досі домінує уявлення, що громадянин є особою, яка повинна бути повністю підпорядкована директивним вказівкам органів виконавчої влади; не йдеться про партнерство між державними службовцями та громадянами. Тому слід зруйнувати цей стереотип, натомість створивши у всіх працівників державного сектора уявлення про їх роль як державних службовців та посиливши їх відповідальність за задоволення потреб суспільства. Отже, відкритість влади є необхідною умовою забезпечення конституційних прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами.

Відповідно до Указу Президента України, забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави є пріоритетним завданням Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади [8].

Слід звернути увагу на те, що жодного разу не зустрічалася в офіційних документах, – пріоритетом Кабінету Міністрів є реалізація зрозумілої суспільству політики. Саме це дуже важливо: там, де громадяни погано розуміють дії уряду, керівництва країни, вони нерідко оцінюють ці дії – через відсутність іншої інформації – на хиткій основі своїх політичних уподобань, або ще гірше – на основі двох-трьох лозунгів політиків. Якщо ми хочемо, щоб громадяни

підтримували політику керівництва країни, ми зобов'язані насамперед зробити так, щоб вони знали, що саме робиться, і розуміли причини: чому робиться це, а не що-небудь інше. Акцент на зрозумілості – це початок усвідомлення державою своєї відповідальності перед суспільством.

Таким чином, вирішити завдання, поставлені Концепцією адміністративної реформи України та Указом Президента України, покликані саме зв'язки з громадськістю, як інструмент державної політики в Україні.

Проте зв'язки з громадськістю в Україні ще не стали тією системою взаємозв'язку, яка виконує комунікативні функції взаємодії держави й громадянського суспільства. Світова практика свідчить, що зв'язки з громадськістю – це невід'ємна частина будь-якої сучасної управлінської діяльності. Сферу, у якій функціонують зв'язки з громадськістю, можна визначити як суспільні комунікації, а практика зв'язків з громадськістю – це практика комунікативного менеджменту.

На жаль, сьогодні в Україні, у представників державної влади незалежна позиція преси викликає роздратування й бажання відновити колишній контроль над інформацією. Причиною цього є не тільки успадкування “радянського” стилю керівництва, але й незнання та невміння користуватися демократичними політичними технологіями. Сучасний чиновник розуміє сутність зв'язків із громадськістю перекручено, сприймаючи їх винятково як іміджмейкерську діяльність у засобах масової інформації.

Українські політики все далі розширюють сферу застосування зв'язків з громадськістю. Для них практика зв'язків з громадськістю стала свого роду полем бою в інформаційному просторі. Українська громадськість (електорат, інші представники громадянського суспільства) у даному разі виступає як споживач продукту зв'язків з громадськістю й об'єкт впливу зв'язків з громадськістю. В умовах, що склались, сутність і функції зв'язків з громадськістю виявилися вихолощеними. Суспільні зв'язки, набираючи односпрямований характер, були

зведені до виконання однієї єдиної функції – маніпулювання суспільною свідомістю.

Із функціональної точки зору зв'язки з громадськістю є керованим процесом міжгрупової комунікації. Серед їх функцій у сфері взаємодії держави й громадянського суспільства слід виділити:

- комунікативні функції взаємодії суб'єктів і об'єктів політичного впливу (зв'язки з громадськістю є тими комунікативними каналами, за якими відбувається обмін інформацією);

- функції контролю суспільної думки, стеження за процесами, що в ній відбуваються, спостереження за динамікою суспільних настроїв (зв'язки з громадськістю виконують роль особливого соціального барометра, коливання якого відбивають зміни суспільних настроїв);

- функції інформування громадськості (припускають вибірковий підхід до подання в засобах масової інформації необхідної інформації);

- функції вербалізації суспільних настроїв (крім функцій відображення, зв'язки з громадськістю здатні сформулювати деякі положення суспільної думки, яким притаманний латентний характер);

- формування іміджу – особистісного, корпоративного, партійного, державного й інших (зв'язки з громадськістю здатні формувати або видозмінити уявлення про об'єкт, предмет чи явище, що склалося в суспільній думці);

- маніпулювання суспільною свідомістю (зв'язки з громадськістю, суттєво впливаючи на суспільну думку, нав'язують уявлення чи точку зору, видаючи бажане за дійсне, чим позбавляють громадськість можливості власного вільного інформаційного вибору);

- організація акцій з метою зміни суспільних настроїв (одним з напрямів діяльності підрозділів по зв'язках з громадськістю є організація інформаційних подій та її відображення в суспільній думці);

– функція участі інститутів громадянського суспільства у визначенні напрямів державної політики (завдяки зв'язкам із громадськістю в правовій державі відбувається взаємодія інститутів громадянського суспільства з інститутами державної влади; за допомогою інформаційних каналів зв'язків з громадськістю організуються вибори, референдуми й інші форми безпосередньої і представницької демократії);

– функція досягнення порозуміння між державою і всіма пов'язаними з нею суспільними групами; установлення між ними партнерських відносин (зв'язки з громадськістю здатні сформулювати в суспільній думці загальнозначущі цілі й завдання для більшості суб'єктів соціально-політичних процесів) [5].

В Україні громадянське суспільство, що формується за допомогою зв'язків з громадськістю, майже не впливає на формування державної політики, що призводить до низького рівня підтримки й розуміння тієї ж політики. Якщо практика зв'язків з громадськістю бізнесу чи політики в демократичних умовах вивчається давно й плідно, то в перехідному суспільстві діяльність у зв'язках з громадськістю ще залишається мало вивченою. Особливо це стосується питань використання державою технологій зв'язків з громадськістю для підвищення ефективності політики, функцій зв'язків з громадськістю на службі в державі.

Надалі надзвичайно важливим є те, щоб засади інформаційної відкритості стали невід'ємним чинником формування та реалізації державної політики. Необхідно підвищити рівень виконання чинних законодавчо-нормативних актів, що регламентують механізми відкритості органів влади, та запровадити уніфіковані стандарти та форми висвітлення діяльності органів влади в Інтернеті. Однак усі ці заходи не справлятимуть достатнього впливу на ситуацію без активної громадянської позиції широких верств населення і конструктивної роботи громадських організацій та аналітичних центрів.

Список використаних джерел

1. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 136 с.
2. Гонцяж Я. Свобода інформації та виконавча гілка влади. Правові норми. Інституції. Процедури: порівняльний аналіз : моногр. / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 247 с.
3. Закон України “Про інформацію” від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Закон України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” від 16.11.1992 р. – Т. 4. – 1996. – С. 172–187.
5. Ібрагімова І. Організація системи інформаційної підтримки державного управління (загальні аспекти комунікаційної політики) / І. Ібрагімова // Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики / [укл. В. Є Романов, О. І. Кілієвич]. – К. : Вид-во УАДУ, 2001.
6. Інформаційна відкритість органів державної влади України / [за заг. ред. М. Лациби]. – К. : Укр. незалежний центр політ. досліджень, 2005. – 156 с.
7. Королько В. Г. Паблік рілейшнз. Наукові основи, методика, практика / В. Г. Королько. – 2-е вид., доп. – К. : Скарби, 2001. – 400 с.
8. Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” від 1 серпня 2002 р. № 683/2002 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/>

Solianyuk K. M. Public relations in state policy realization in Ukraine.

The article shows, the interaction of the authorities and the public in order to increase its effectiveness in the context of public policy, functions and relationships.

Key words: civil society, public relations, government, interaction.

Соляник К. Н. Связи с общественностью в контексте реализации государственной политики Украины.

В статье раскрыто взаимодействие органов власти и общественности с целью повышения его результативности в контексте реализации государственной политики, функций и связей.

Ключевые слова: гражданское общество, органы власти, взаимодействие, связи с общественностью.