

УДК 342.25

*С. В. СТЕПАНЕНКО*

## **ПРОБЛЕМА КОМУНІКАЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ**

*Розглянуто питання, пов'язані з європейським вибором України. Проаналізовано витоки проблем комунікації органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю.*

*This article deals with the European choice of Ukraine. The origins of interaction questions between government institutions, local authorities and society have been analyzed.*

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані інформувати громадськість про свою діяльність. Закон України “Про інформацію” гарантує громадянам України безперешкодний доступ до відкритої інформації. Для налагодження інформаційної роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування існують спеціальні інформаційні служби, метою діяльності яких є інформування населення та роз'яснення проблемних питань і до яких входять: інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі, прес-аташе з відповідним апаратом.

Види діяльності інформаційних служб залежать від можливостей фінансування, розмірів населених пунктів і пріоритетних завдань, які ставить керівництво. Відповідно до Закону України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування засобами масової інформації”, у своїй діяльності ці служби застосовують звичний арсенал інструментів взаємодії з засобами масової інформації та громадськістю:

- проведення брифінгів і прес-конференцій;
- випуск і поширення бюлетенів, прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації;
- публікація статей і підготовка теле- та радіопередач;
- створення архівів інформації про діяльність органів влади;
- організація інтерв'ю посадовців органів влади.

Як бачимо, ці методи використовуються в організації кампанії громадського лобювання. Більш детально потрібно зупинитись на такому типі проведення організаційних заходів, як відкрита прес-конференція. Від традиційного типу прес-конференції така форма відрізняється залученням до цього заходу не тільки обмеженого кола журналістів, а ще й громадськості. Значну частину інформації від громадян влада отримує у процесі проведення соціологічних досліджень, які досить чітко відображають громадську думку та соціальні настрої населення.

“В основі громадської участі лежить інформування. З одного боку, аби щось робити, громадянин має бути поінформованим. З іншого – вільний доступ

до відкритої інформації щодо процесів ухвалення рішень та їх втілення в життя – одна з найважливіших передумов забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів влади на різних рівнях [5, с. 64]”.

Серед основних завдань органів державної влади, особливо в теперішніх умовах, є залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень і спільної відповідальності за долю країни з єдиним джерелом влади її власним народом. Та дуже часто громадяни навіть не знають і не розуміють своїх прав та обов’язків, і як наслідок – відсторонення від суспільних процесів та прийняття важливих рішень, які безпосередньо впливають на якість їхнього життя та долю наступних поколінь. Населення просто не в змозі висловити свою думку з того чи іншого питання, що, безумовно, не приводить до консолідації суспільства та його прогресу. Залучення ж громадських інституцій до вироблення і впровадження державної політики, навпаки, має дуже конструктивний вплив на розвиток громадянського суспільства та сприяє посиленню ролі громадян у демократичних перетвореннях, що сьогодні відбуваються в Україні.

Над вирішенням цієї проблеми працюють такі вчені, як В. Горбулін, Ю. Сурмін, С. Телешун, Т. Мотренко. В їхніх працях викладено зміст інтеграційних процесів та історія європейської інтеграції України. Висвітлено роль і розвиток взаємовідносин України з Європейським Союзом у контексті розвитку інституцій громадянського суспільства у процесі реалізації євроатлантичної політики України.

Але залишається невирішеною проблема комунікації органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю. Отже, виникає ситуація, коли існує не лише нагальна потреба в сучасних ефективних зв’язках влади з громадськістю, але й у необхідності інформаційного забезпечення впливу інституцій громадянського суспільства на прийняття та реалізацію державно-управлінських рішень.

Головною метою дослідження є право народу на самовизначення і освідомлення, що покладено в основу всієї демократичної ідеї. Довід демократичних країн свідчить, що, коли інституції громадянського суспільства мають реальний вплив на процеси прийняття управлінських рішень, тоді суспільство в цілому і держава мають стабільний розвиток і утвердження демократії. Держава, зберігаючи за собою вплив на державний сектор засобів масової інформації для адекватного реагування на виклики часу, повинна водночас залучати громадян до управління державою, щоб подолати прірву, яка сьогодні розділяє владу та суспільство.

Потрібно перейти від декларацій до реальних дій. Створити передумови для розвитку суспільного телебачення та радіоканалів, на яких роз’яснювати населенню рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, також на цих каналах можна було б проводити інформування громадськості з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України. Такі програми мають не лише інформувати громадськість про зовнішньополітичний курс держави, а саме інтеграцію до Європейського Союзу та НАТО, але й підвищувати обізнаність про діяльність цих організацій та вигоди, які матиме Україна від вступу до цих структур, що безумовно приведе до покращання їх іміджу та підтримки населенням курсу на євроатлантичну інтеграцію.

Додержання в Україні принципів свободи слова і преси, вільне поширення правдивої інформації позитивно впливає на реалізацію стратегічного курсу нашої

держави повноцінної інтеграції до Європейського Союзу та НАТО. Тому особливої актуальності набувають процеси інформування громадськості про здобутки і перспективи розвитку подальшої євроатлантичної інтеграції. З цією метою розроблено Державну програму інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції. Програма переслідує такі основні цілі: підвищення рівня інформованості громадян про євроатлантичні інтеграційні процеси, переваги які надає нашій державі членство в НАТО, залучення громадськості, науковців представників НАТО до обговорення проблем євроатлантичної інтеграції України та найважливіше забезпечення підтримки державної політики євроатлантичної інтеграції населенням України, що, по суті, впливає з попередніх цілей як результат проведеної роз'яснювальної роботи з населенням про діяльність та перспективи співробітництва України з НАТО.

Як роблять висновки експерти, найбільший вплив на створення негативного іміджу та сформованого стереотипу НАТО в нашій країні мають російські засоби масової інформації. Вплив усіх інших чинників значно менший. Характерно, що під час загострення відносин з Росією вступ України до НАТО підтримує значно більша частина населення, а під час проведення Альянсом військових операцій довіра до нього різко падає серед українських громадян. Виходячи з реалій сьогодення, можна зробити висновок, що Україні потрібна високорозвинена система PR, яка б змогла забезпечити достатню підтримку серед населення євроатлантичних прагнень керівництва країни. “Зокрема, PR-технології – це продукт чи ефект зростаючої технологізації суспільства, поява нових форм та інструментів комунікації, законів поширення інформації. Це технології формування суспільної думки, формування масової свідомості, вміння пере спрямувати увагу громадськості, знизити суспільну значущість “брудних” технологій” [4, с. 78] Завдяки розвитку відносин України з НАТО наша держава фактично розпочала свій курс на зближення з Європейським Союзом та повну інтеграцію в нього. Та шанс, який отримала Україна вперше протягом всієї своєї історії стати повноправним членом об'єднаної Європи, вперше за весь період своєї історії може так і залишитися невикористаним перш за все тому, що немає системності дій керівництва та адресної аргументації для всіх верств населення. Саме тому розвиток системи зв'язків з громадськістю набуває особливо важливого значення для досягнення стратегічної мети нашої держави. Сьогодні Україна має унікальний історичний шанс забезпечити свій народ на тривалий термін від багатьох ризиків. Наша держава не повинна його втрачати насамперед із-за своєї відповідальності за долю країни перед наступними її поколіннями.

Повна інтеграція нашої держави в НАТО є стратегічною метою зовнішньої політики України. Тобто процеси внутрішніх перетворень, спрямованих на забезпечення рівноваги між гілками влади, забезпечення свободи слова, підвищення рівня життя громадян здійснюються на основі рішень, спрямованих на виконання Плану дій Україна-НАТО та підготовку України для досягнення її мети. Для реалізації стратегічного курсу України важливого значення набуває активізація інформування громадськості щодо мети, перспектив, здобутків та актуальних питань процесу євроатлантичної інтеграції. Реформи, які проводяться в Україні, привели до змін у

житті суспільства. Тобто відбувається руйнація стереотипів і норм. За результатами опитування громадської думки, проведеного фондом “Демократична ініціатива”, у 1996 р. 45 % населення хотіли б мати більше інформації щодо діяльності НАТО, у 1998 р. таких людей вже було 51 %, у 2000 р. цей показник зріс до 60 %. Отже, населення цікавиться зовнішньою політикою України та перспективами подальшого розвитку власної держави.

“Українська держава – громадянське суспільство, тому ні політичне, ні економічне реформування суспільства неможливе без створення ефективної системи PR у державному управлінні, без формування та істотного оновлення професійного корпусу державної служби [2, с. 140]”. Саме тому потрібно більше приділяти уваги зв’язкам з громадськістю та побудові партнерських відносин влади з інституціями громадянського суспільства.

З даних опитування відомо, що люди, які знайомі з Програмою “Партнерство заради миру”, позитивно ставляться до НАТО. Отже, знову можна зробити висновок, якби населення більше знало про допомогу Україні з боку НАТО, то ставлення до Альянсу було б набагато краще. Держава все ще має багато засобів впливу на суспільство. Це один з основних показників того, що громадянське суспільство поки що перебуває тільки на етапі свого становлення. Стабільність у державі може настати лише за умови високої культури громадян та їхньої економічної свободи. Та система PR на сьогодні не обмежується тільки внутрішньою політикою. У зовнішній політиці теж має бути налагоджений механізм щодо позитивного ставлення міжнародної спільноти необхідного для початку процесу вступу до НАТО, бо саме якісно нові відносини з НАТО можуть стати тією передумовою, яка дозволить Україні приєднатися до об’єднаної Європи.

Виборча кампанія Президента України 2004 р. яскраво засвідчила значну регіональну диференціацію України. Так, лідера тодішньої опозиції, який виступав за пришвидшення інтеграції України до європейських та євроатлантичних структур, підтримали захід, центр та північ України. У той час, як єдиного кандидата від тодішньої влади, налаштованого проросійськи, підтримали на сході та півдні нашої країни. Це ще раз засвідчило про небезпеку регіональної диференціації в Україні, яка за певних обставин може набути небезпечних форм і масштабів. Отже, ще раз підтверджується теза, що потрібно виробити чітку державну регіональну політику, яка повинна стати запорукою державного будівництва та необхідним чинником подолання кризи українського суспільства, забезпечення його сталого розвитку, подолання диспропорцій у розвитку регіонів, забезпечення сталого економічно-соціального розвитку регіонів і транскордонного співробітництва прикордонних територій. Над удосконаленням роботи по всіх цих напрямках і виробленню державної регіональної політики в Україні працює сьогодні Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, яке розробляє програми соціально-економічного розвитку регіонів та є головним розпорядником коштів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів, будівництво житла для військових і субвенції на збереження історичної спадщини. Крім того, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України слідкує за виконанням програм з підготовки проведення в Україні фінальної частини

чемпіонату Європи по футболу Євро-2012, що, безумовно, наближує Україну до європейських стандартів життя, бо у комплекс заходів по підготовці чемпіонату входить не лише будівництво спортивних закладів і стадіонів, а також доріг, готелей, комунікацій, взагалі розвиток інфраструктури, туристичного бізнесу та історичної забудови міст, що наближує Україну до Європи, робить її більш відкритою для світу та в перспективі має ознайомити світ в цілому та об'єднану Європу зокрема із самобутньою культурою, історією та виробничим потенціалом нашої країни, що має спричинити до залучення іноземних інвестицій в економіку та подальшого соціально-економічного розвитку України, якій потрібно робити ривок, щоб наздогнати розвинуті країни Заходу. Україна, безумовно, має необхідний потенціал для здійснення такого економічного та соціального прориву.

Відсутність ефективної регіональної політики з метою забезпечення ефективного управління політичним, економічним і соціальним розвитком регіонів та територіальних громад призводить до поглиблення диспропорцій у територіальній структурі національної економіки, загостренню протиріч між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. А це негативно впливає на реалізацію загальнодержавних і регіональних інтересів, а також виконання державних програм розвитку.

Визначаючи концептуальні засади регіональної політики в Україні, безперечно потрібно враховувати і вивчати досвід європейських держав у сфері регіонального розвитку. З цією метою Міністерство регіонального розвитку та будівництва України налагоджує зв'язки з аналогічними структурами країн Європейського Союзу, зокрема Польщі, для обміну досвідом і встановлення дружніх партнерських відносин між нашими державами. Використання європейського досвіду також є необхідною передумовою для успішної реалізації стратегії інтеграції України до Європейського Союзу. Звичайно при цьому потрібно враховувати специфіку та національні особливості українських регіонів, а також досвід власної виробленої попередньої регіональної політики в Україні.

При реалізації державної регіональної політики слід брати до уваги ті самі фактори, які мають вплив на реалізацію стратегічного євроатлантичного курсу нашої держави, а саме: диференціацію населення, адресну аргументацію для всіх верств населення, враховувати специфіку регіонів, а також рівень їх соціально-економічного та політичного розвитку, переважання тієї чи іншої територіальної конфесії, особливості менталітету, національну самосвідомість та культурні традиції. Всі ці відмінності регіонів в Україні зумовлені історично залежно від перебування територій у складі різних імперій. У результаті чого прикордонні території України заселені змішаним етнічним складом, а на українське населення цих регіонів наклало свій відбиток тривалий культурний і політичний вплив сусідніх країн. Зокрема це позначилось на Сході та Півдні України, куди за часів Радянського Союзу за наказом Сталіна переселили 9 млн російського населення, а українське населення вивезли у віддалені райони Росії.

Результати досліджень свідчать, що Україну можна умовно поділити на два великі субрегіони – Правобережжя і Лівобережжя, які в питаннях мови, вступу України до НАТО, економічної, культурної, політичної, партійної та

зовнішньополітичних сфер займають діаметрально протилежні позиції. Центри, які культивують у чистому вигляді, українську етнокультурну та радянську ідентичності можна умовно розділити на Галичину та Донбас з відповідними центрами у Львові та Донецьку. Від цих полярних за своїми поглядами та самоідентифікацією регіонів до центру країни йде поступове змішання типів з переважанням у тих чи інших регіонах української чи радянської ідентичності. Завдання влади трансформувати уявлення про ідентичність у різних регіонах України в одну європейську ідентичність, що повинно консолідувати націю та надати їй єдину національну ідею у вигляді досягнення європейських стандартів життя та повної інтеграції в Європейський Союз. Так, і на Заході, і на Сході країни люди хочуть жити в достатку та безпеці. Населенню потрібно роз'яснити, що Європейський Союз надає своїм членам можливості для стабільного соціально-економічного розвитку а НАТО надає гарантії безпеки, щоб суспільним продуктом суспільного благополуччя не скористався потенційний агресор.

Отже, регіональна політика держави повинна бути комплексною, системною та послідовною, спрямованою на реалізацію курсу європейської та євроатлантичної інтеграції. Крім того, регіональна політика держави повинна враховувати регіональну диференціацію України, значний вплив Росії на суспільно-політичні процеси, особливо в Східних та Південних регіонах, потрібно враховувати інтереси всіх громадян України без поділу за регіональною ознакою. Успіх цієї політики багато в чому буде також залежати від зустрічних кроків з боку США та Європейського Союзу на шляху інтеграції України до євроатлантичних структур. Важливою передумовою успішного розвитку регіональної політики, що, у свою чергу, має привести до розуміння громадянами євроатлантичних прагнень керівництва держави, є стабільний економічний розвиток регіонів. У ст. 132 Конституції України зазначено: “територіальний устрій України ґрунтується на принципах єдності і цілісності державної території, сполучення централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [1, с. 30]”.

Формування ефективної державної регіональної політики є передумовою розвитку громадянського суспільства, нейтралізації сепаратистських тенденцій, подолання диспропорцій у розвитку регіонів і стабільного економічного розвитку. Для цього необхідно вивчати досвід країн Європейського Союзу, які пішли набагато далі від України в розвитку регіональної політики, що повинно пришвидшити процес уходження нашої держави до європейського співтовариства. Зрозуміло, що всі ці процеси не можуть обійтися без належної продуманої інформаційної політики та підтримки з боку держави на всіх рівнях, а особливо регіональному. Просто більшість населення живе в регіонах, а не в столиці. Звідси і висновок, що наявність у Києві великої кількості громадських організацій, центрів євроатлантичної та європейської інтеграції тощо доти нічого реального і конструктивного не принесе для інтеграції України в НАТО, доки весь цей потік позитивної роз'яснювальної інформації не буде спрямовано в регіони. Для донесення її до всіх верств населення потрібно проводити

системну адресну аргументацію, враховуючи всі особливості ментальності та історичного розвитку кожного регіону, а також проблеми сьогодення і шляхи їх вирішення. Вивчення проблемних питань регіонів та внесення пропозицій для їх вирішення – це також один з пріоритетних напрямків роботи. На сьогодні ще не сформовано територіальні структурні підрозділи Міністерства. У той час як створення прямої вертикалі спростило б контроль за використанням субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів, і можна було б запровадити окрім цього державні регіональні програми розвитку євроатлантичної та європейської інтеграції України із залученням до цього процесу іноземних фахівців та інвесторів, що, безумовно, позитивно позначилося б на розвитку регіонів і зблизило Україну та Європейський Союз у багатьох питаннях, для відповіді на які населення нашої країни у своїй переважній більшості не володіє достатньою інформацією.

Література:

1. Конституція України. Закон України “Про внесення змін до Конституції України”. – К. : Велес, 2005. – 48 с.
2. Актуальні проблеми державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції. – Вип. 15 / за заг. ред. В. П. Горбуліна. – К. : ДП “НВЦ” Євроатлантикінформ, 2005. – 248 с.
3. Науково-аналітичний бюлетень Євроатлантикінформ / ДП “НВЦ” Наук. виробнич. центр “Євроатлантикінформ”. – К. : ТОВ “Футарі-Прінт”, 2006. – № 2 (8). – С. 50–51.
4. Науково-аналітичний бюлетень Євроатлантикінформ / ДП “НВЦ” Наук. виробнич. центр “Євроатлантикінформ”. – К. : ТОВ “Футарі-Прінт”, 2005. – № 3 (7). – С. 62–64.
5. Участь громадськості у процесі ухвалення рішень : навч. посіб. / Фонд “Європа XXI”, Т-во Лева. – К., 2007. – 188 с.

*Надійшла до редколегії 16.03.2009 р.*