

*Корнійчук, О. Зв'язки з громадськістю як інструмент державної політики в Україні [Текст] / О. Корнійчук // Ефективність державного управління : зб.наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 10. – С. 114-121*

**О. Корнійчук**

## **ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

**Розглянуто інформаційну діяльність відділів зв'язків з громадськістю органів державної влади, взаємодію владних структур та громади задля підвищення ефективності політики, функцій зв'язків з громадськістю на службі в держави.**

**Ключові слова: зв'язки з громадськістю, органи державної влади, гласність, демократія.**

Однією з передумов сталого демократичного розвитку суспільства є інформаційна відкритість органів державної влади (далі ОДВ). Саме прозорість дій влади є 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 ОДВ 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 ОДВ повинні використовувати новітні інформаційні технології для надання інформації громадянам, комерційним організаціям та іншим установам.

Вивчення зазначеної проблематики ґрунтується на практичному досвіді і **теоретичних джерелах**, що висвітлюють питання інформаційної діяльності ОДВ. Насамперед, це вітчизняна періодика, присвячена проблемам діяльності ОДВ: «Інформаційний бюлетень» - щомісячне інформаційно-довідкове видання Державного комітету України з питань комунального господарства. У журналі висвітлюються заходи (зустрічі, «круглі столи» тощо), що проводяться для розробки, аналізу законів України, нормативно - правових актів, внесення змін до них; аналітичні матеріали. У зустрічах беруть участь представники Верховної Ради України, Кабінету Міністрів, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій.

Значну роль у висвітленні даної проблематики відіграє Національний інститут стратегічних досліджень, яким ще у 2002 році було започатковано «круглий стіл» «Державна інформаційна політика – проблеми законодавчого забезпечення», присвячений актуальній державній проблемі – проблемі формування в Україні основ інформаційного суспільства та висвітленню ролі держави у цьому процесі. Участь в «круглому столі» беруть представники Секретаріату Президента, Комітету Верховної ради України з питань освіти і науки, Державного комітету зв'язку та інформатизації України, Міжнародного фонду «Відродження», Академії правових наук України. Також у 2002 році Національним Інститутом стратегічних досліджень було видано монографію за редакцією Власюка О.С. – Стратегії розвитку України: теорія і практика, де розглядаються пріоритетні проблеми державотворення в Україні у політичній, інформаційній, військовій сферах, а також національних та міжнародних відносин.

У 2005 році за сприяння Національного фонду підтримки демократії (США) було здійснене видання «Інформаційна відкритість органів державної влади України» за редакцією М. Лациби. У книзі вміщено аналітичні матеріали, які стосуються проблем правового регулювання доступу до публічної інформації, результати моніторингів за дотриманням центральними органами державної влади права громадян на одержання інформації на основі процедури інформаційного запиту, а також аналіз виконання органами влади норм регуляторного законодавства щодо інформаційної відкритості.

Відкритість ОДВ є постійним предметом обговорення на Інтернет – сайті – Інформаційне суспільство України (<http://e-ukraine.org.ua>).

Співпраця та обмін досвідом на державному рівні між Україною і США засвідчена на шпальтах часопису україно-американської програми партнерства громад – «Аспекти самоврядування». Це здебільшого, аналітичні статті та інформаційні повідомлення про роботу ОДВ. Серед інших періодичних видань, що висвітлюють діяльність ОДВ, можна виділити: «Партнери», «Толока», «Віче» тощо.

**Мета** роботи полягає у дослідженні діяльності служб зв'язків з громадськістю ОДВ. Відповідно до мети дослідження можна вирішити наступні завдання:

- вивчити проблеми функціонування відділів зв'язків з громадськістю ОДВ;
- з'ясувати шляхи активізації інформаційної діяльності ОДВ.

Відділи зв'язків із 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 (1992р.), 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" від 2 жовтня 1992 р. [1] 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 1995р. Його можна охарактеризувати кількісною наповненістю штатів пресових та інших служб, які здійснюють функції зв'язків із громадськістю, фахівцями [2,41].

Сьогодні у межах структур Верховної Ради України, Секретаріаті 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 державних підрозділів 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, їхнім 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 й спіндокторингу, що означає практичну діяльність із керування пресою для створення позитивного іміджу в суспільній думці [3, 81].

У період становлення публічної політики в Україні саме цей напрям зв'язків з громадськістю є найбільш затребуваним, оскільки фахівцям у сфері зв'язків з громадськістю найчастіше доводиться займатися висвітленням у ЗМІ 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. [3, 83]

Наявні 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 зі зв'язками з громадськістю.

Відсутній координуючий зв'язок між підрозділами зв'язків з громадськістю Кабінету Міністрів України, Секретаріату Президента України та Верховною Радою. Сьогодні кожний з органів влади формує власну інформаційну політику, що іде врозрід з політикою інших державних органів, а це посилює негативне сприйняття з боку громадськості [4].

Тому, на мою думку, сьогодні вкрай важливо забезпечити діалог між підрозділами зв'язків з громадськістю органів державної 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 [5, 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, в основу якої покладено положення Концепції адміністративної реформи, усе більше актуалізується проблема відкритості інформації щодо діяльності органів державної 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 [6, С.97].

В 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 [7, 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 “Про додаткові заходи щодо відкритості діяльності органів державної влади”: “Забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави – пріоритетне завдання Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади” [8].

Хотілося б звернути увагу на одну фразу, яка, здається, ще жодного разу не зустрічалася у 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” [9].

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. Область, у якій функціонують зв'язки з громадськістю, можна



визначити як сферу суспільних комунікацій, 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 управління, 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.

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.

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 по зв'язкам з громадськістю 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; установа між ними партнерських відносин (зв'язки з громадськістю здатні сформулювати в суспільній думці загальнозначущі цілі й завдання для більшості суб'єктів соціально-політичних процесів) [10].

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 держави.

Наразі надзвичайно важливо, 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.

## Література

1. Закон України “Про інформацію” від 02.10.1992р.// Закони України, Верховна Рада України, Ін-т законодавства / Редкол. В.Ф. Опришко та ін. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996.
2. Королько В.Г. Паблік рілейшнз. Наукові основи, методика, практика, 2-е вид. доп. – К.: “Скарби”, 2001. – 400 с.
3. Інформаційна відкритість органів державної влади України. / За загальною редакцією М. Лациби. — К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2005. - 156 с.
4. <http://e-ukraine.org.ua/projects/e-government.htm> – веб-сайт Української мережі Інформаційного суспільства.
5. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури. К., 2002. С. 95.

6. Закон України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” від 16.11.1992р.– Т.4. – 1996. – С. 172 – 187.
7. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? – Київ: Міленіум, 2002. – 136 с.
8. Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" № 683/2002 від 1 серпня 2002 року //www.president.org.ua
9. Кучма Л. “Потрібні нові технології прозорості”// “День”. – 2002 р. – 2 серпня.
- 10.Ібрагімова І. Організація системи інформаційної підтримки державного управління (загальні аспекти комунікаційної політики)//Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики/ Укл. В.Є Романов, О.І. Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2001.

**O. Korniychuk**

**PUBLIC RELATION AS AN INSTRUMENT OF THE STATE POLICY IN  
UKRAINE**

**The author examined the informational activities of the public relations departments of state administration. Cooperation of the state authorities with a community in order to increase the efficiency of their policy and functionality of public relations were also examined.**

**Key words: public relations, state authorities, publicity, democracy.**