

М. Г. Левчук,
аспірант Інституту проблем державного управління та
місцевого самоврядування, Національна академія державного
управління при Президенті України

МОДЕЛІ ЗВ'ЯЗКІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті проводиться аналіз сучасних моделей зв'язків з громадською організацією органів місцевого самоврядування в Україні. Формулюються рекомендації щодо розвитку зв'язків з громадською організацією органів місцевого самоврядування в Україні.

In the article the analysis of modern models of Ukrainian Local Government's public relations is conducted. Recommendations about the Local Government's public relations development in Ukraine are formulated.

Ключові слова: зв'язки з громадською організацією, органи місцевого самоврядування, громадськість, комунікації, залучення громадськості.

Key words: public relations, local government, public, communications, public involvement.

ВСТУП

Із розвитком громадянського суспільства в Україні різко зросла потреба участі громадськості в управлінні державними справами. Зв'язки з громадською організацією стали обов'язковим елементом діяльності органів місцевого самоврядування, що є важливим чинником становлення демократії та побудови громадянського суспільства на місцевому рівні системи державного управління України. На сучасному етапі розвитку цієї системи органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати відкритість політичних процесів та прозорість діяльності державного механізму на місцевому рівні, що є основними компонентами в управлінні публічними справами. Члени територіальних громад повинні мати доступ до інформації, необхідної для участі в громадському житті, виборах, процесі прийняття рішень та обговоренні політики органів місцевого самоврядування, яка має бути чіткою та зрозумілою для них.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблема зв'язків з громадською організацією державної влади та місцевого самоврядування знайшла своє відображення в науковій літературі, передусім за кордоном. Загальновідомими є дослідження зв'язків з громадською організацією зарубіжних вчених, а саме: І. Альошиної [1], С. Блека [3], І. Вікентьева [4], Д. Дороти [6], У. Юрі [21] та багатьох інших. В Україні дослідження цього напрямку діяльності державних органів про-

ведено в роботах В. Бебика [2], В. Королька [7, 8], Н. Нижник [11], Г. Почепцова [13, 14, 15, 16, 17], А. Серанта [18], Є. Тихомирової [20], С. Чукот [17] та інших.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою статті є аналіз сучасних моделей зв'язків з громадською організацією органів місцевого самоврядування в Україні.

Досягнення мети забезпечує реалізація таких завдань:

- описати можливі моделі зв'язків з громадською;
- визначити моделі зв'язків з громадською, що використовуються в практиці діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;
- дати визначення поняття інформаційної відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування;
- надати рекомендації щодо розвитку зв'язків з громадською організацією органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Становлення інституту зв'язків з громадською організацією тісно пов'язане з пошуком оптимальних моделей громадських зв'язків. Аналіз можливих моделей зв'язків органів місцевого самоврядування з громадською організацією потребує відповідних методологічних підходів. Розглянемо ці моделі за методологією, запропонованою Дж. Грунінгом — відомим американським дослідником сфери зв'язків з громадською організацією [22, с. 1]. Її сутність полягає у визначенні й обґрунтуванні особливостей моделей зв'язків

із громадською організацією з урахуванням ступеня використання принципу двосторонньої комунікації між суб'єктом та об'єктом цих зв'язків. Користуючись методологією Дж. Грунінга, в сучасній теорії, як правило, зважають на чотири основні моделі зв'язків з громадською організацією: "пропагандистська", "журналістська", "двосторонньої асиметричної комунікації", "двосторонньої симетричної комунікації".

Історично перша модель зв'язків з громадською організацією, розвиток якої розпочався у другій половині XIX століття, отримала в науковій літературі назви "пропаганда", "пабліситі" або "маніпуляція".

Суть цієї моделі полягає в тому, що: — для привернення уваги громадськості використовуються будь-які засоби, але головним чином задля того, щоб здійснити тиск на неї, підкорити певним інтересам;

— громадськість розглядається як пасивний реципієнт;

— правдивість і об'єктивність інформації не є обов'язковою умовою;

— етичні аспекти інформаційно-комунікаційної діяльності, як правило, ігноруються;

— головним "провідником" зв'язків із громадською організацією є засоби масової інформації;

— зв'язок організації з іншими групами громадськості мінімальний, зворотній зв'язок з ними не передбачається.

Така модель інтенсивно використовується в сучасних умовах як форма і реалізація стратегії та практика розв'язання конкретних інформаційно-комунікаційних задач.

У сучасній українській громадській думці саме ця "пропагандистсько-маніпулятивна" модель зв'язків з громадською організацією часто-густо сприймається як єдина сутнісна характеристика цього інституту взагалі. Причому наша українська, особливо політична, практика дає для цього вагомі підстави. Достатньо пригадати так звані "чорні PR" або інші маніпулятивні практики, до яких часто вдаються суб'єкти політичного життя (і не тільки) під час виборчих кампаній [19, с. 14].

Друга модель зв'язків з громадською організацією одержала назву "інформування", або різні похідні від цього ключового поняття: "інформування громадськості", "громадська поінформованість". Зародження цієї моделі здебільшого відносять до початку XX століття. Головними характеристиками цієї моделі є:

— усвідомлення необхідності регулярної роботи із засобами масової інформації;

— поширення інформації є головною метою зв'язків із громадською організацією;

— інформація повинна бути точною і правдивою, проте виключно позитивною;

— негативні факти і події замовчуються.

Як і перша модель, "інформування" належить до односторонніх моделей комунікації: необхідність дослідження громадськості та зворотнього зв'язку в ній теж не передбачається; зв'язки з громадською організацією при такій моделі реалізуються як "справа власних журналістів", що працюють в органі місцевого самоврядування.

Отже, в поданій моделі фіксується необхідність правдивого, але головним чином позитивного (тенденційного) інформування громадськості про діяльність цього органу для того, щоб добитися підтримки.

Третя модель зв'язків з громадськістю — "двостороння асиметрична комунікація"; її особливістю є використання дослідницьких методів, але насамперед для того, щоб визначити, яка інформація спричиняє негативну реакцію громадськості, і потім змінити її на свою користь.

Іншими словами, комунікативна діяльність стає "двосторонньою", але результат такого різновиду зв'язків з громадськістю асиметричний, оскільки від комунікації вииграє насамперед орган місцевого самоврядування, а не громадськість. У реалізації цієї моделі роль зв'язків з громадськістю може бути охарактеризована як "прагматична", тому що головне місце тут посідає вигода (зиск). Проте тут все ще бажано залишається потреба однакової практичної вигоди від комунікації як для органу місцевого самоврядування, так і для громадськості.

Досягається це за допомогою четвертої моделі зв'язків з громадськістю, що дістала назву "двосторонньої симетричної комунікації", якій притаманні такі риси:

- повне усвідомлення суб'єктом діяльності зв'язків з громадськістю необхідності порозуміння із громадськістю й взаємовпливу зовнішнього соціального середовища та органу місцевого самоврядування;

- мета діяльності зв'язків з громадськістю — взаємна користь органу місцевого самоврядування й громадськості (тобто "симетричність");

- поширена практика ведення переговорів, підписання угод, використання стратегії розв'язання конфліктів, що призводить до модифікації позицій, думок і поведінки громадськості й органу місцевого самоврядування;

- акценти у функціях спеціалістів зв'язків із громадськістю зміщуються від журналістських і рекламних до дослідницьких і консультативних.

Саме на цьому етапі діяльності зв'язків з громадськістю набуває певної цивілізованої завершеності: очевидно стає необхідність дослідження і планування постійних зв'язків із громадськістю; під час оцінювання ефективності їхніх акцій враховують не лише економічні показники, а й соціальний ефект, "нематеріальні активи", серед яких головними є позитивний публіцитний капітал і висока репутація органу місцевого самоврядування.

Аналізуючи практику зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування України, можна стверджувати, що комунікаційні зусилля більшості з них багато в чому й далі залишаються своєрідним додатковим атрибутом колишнього адміністрування, не здатного подолати межі моделі односторонньої комунікації.

Зміст такої моделі полягає в тому, що вже сам факт загального інформування сприймався як певний результат. Відповідальні особи місцевого самоврядування не надто переймалися тим, щоб вирішити, які повідомлення про діяльність органу місцевого самовряду-

вання поширювати, до якої міри робити його діяльність прозорою, як і кому адресувати ці повідомлення. Не було потреби розробляти спеціальну політику зв'язків з громадськістю й систему контролю за ефективністю її виконання.

Після ухвалення Конституції України 1996 року та інших законів і указів про інформаційну діяльність органів влади й місцевого самоврядування у владних структурах поступово почало формуватися ставлення до комунікації як до інструменту управління. Відтоді в українському суспільстві помітнішою стала критика підходу до комунікацій як до додаткового атрибута. Запанувала й тенденція пильнішої уваги до понять "комунікація" і "публік рілейшнз" у зв'язку з глибшим вивченням досвіду діяльності західного бізнесу і державних структур [19, с.17].

Слідом за світовою традицією в українській практиці за комунікаціями з громадськістю почала закріплюватися спеціальна функція. Здавалося, тепер зв'язки з громадськістю з орнаментальної прикраси перетворюються на управлінський інструмент, на об'єкт планування й контролю діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування. Саме в цей час почали створюватися спеціальні структурні підрозділи, що мали б систематично досліджувати громадську думку й вирішувати питання комунікацій із громадськістю. Ключовою повинна стати вимога координації усіх комунікаційних процесів в державних органах і переходу на централізацію виходу стратегічної інформації, виробленої відповідно до організаційної стратегії й місії вищих органів державної влади. Але цього, на жаль, не сталося.

Для того щоб відбулися прогресивні зрушення в цій сфері, вирішальним у системі планування комунікацій органів місцевого самоврядування з громадськістю має стати усвідомлення важливості двох обставин:

- надання принципової політичної ваги сприйняттю органів місцевого самоврядування та їх керівників цільовими групами (аудиторіями) внутрішньої та зовнішньої громадськості;

- розуміння, що уявлення громадськості про дії органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування формуються на підставі їх поведінки, символічної сфери та інформаційних повідомлень. Якщо складається негативне враження (імідж) про орган місцевого самоврядування та його керівників, вони мусять поліпшувати комунікаційну діяльність із цільовою громадськістю.

У термінах науки про комунікацію ця модель можна охарактеризувати як контрольований однобічний комунікативний рух від організації до цільових груп громадськості, сегментованих за певними ознаками, із перевітками і післякомунікаційної кампанії на основі вихідних і повторних вимірювань з метою стислої оцінки результатів зробленого [19, с. 18].

Хоча багато хто вважає цей процес двостороннім, тут доречніше вести мову про асиметричний процес, оскільки ініціатива і комунікаційні потоки насамперед виходять безпосередньо від органу місцевого самоврядування. З огляду на це політику у сфері комуні-

кацій і досі розглядають як другорядну порівняно з організаційно-адміністративною політикою, яка продовжує відігравати головну роль у прийнятті управлінських рішень. За такої політики ще не існує автономного потоку комунікацій, спрямованих від аудиторії до органу місцевого самоврядування, здатного вплинути на його організаційно-адміністративну політику.

Щоб відбулися глибокі зміни у зв'язках органів влади з громадськістю, потрібен перехід до розуміння комунікації як інструмента стратегічного управління (стратегічного менеджменту). Головним моментом такого підходу має стати уявлення про те, що зміцнення репутації органу влади насамперед залежить від поглиблення переконаності представників громадськості (у вигляді позитивної громадської думки та зростання довіри до владних інститутів) про легітимність діяльності цього органу. Отже, важливою стає необхідність постійної підтримки двостороннього потоку комунікацій. Цей процес неодмінно треба скерувати в потрібне річище. За такого підходу політика у сфері комунікації вже не має автоматично випливати з організаційної політики, а формуватися шляхом узгодження з нею. А це, своєю чергою, вимагає від вищих державних органів та їхніх керівників уміння змінювати курс політики, якщо оточення відхиляє їхню стратегію або визнає її легітимною. Отже, підгрунтя такого підходу становить принцип, за яким аудиторія, як правило, допускає вплив на себе лише в тому разі, якщо державна організація готова до діалогу з нею (безпосередньо чи опосередковано) заради узгодженості принципів своєї діяльності [19, с.18].

Наразі стало очевидним, що без озброєння управлінського персоналу концептуальними поглядами на динаміку і статистику формування демократичного суспільства, яке може динамічно розвиватися, не можна, не залучивши до управління суспільними процесами передову громадськість.

Для цього необхідно не лише вдосконалювати механізми управлінського зв'язку "держава — суспільство", але й підвищувати ефективність участі в управлінні державою громадян, зростання ролі громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Для цього необхідно подолати стереотипи, притаманні тоталітарному суспільству з ідеєю домінування держави над людиною, де останній відводилася лише роль керованого об'єкта, на який спрямовувався адміністративний примус з боку державних органів.

Важливо запровадити принципово нову парадигму у відносинах "громадянин — держава". Її основою повинно стати служіння держави людині. У процесі розвитку демократичного суспільства обсяг обов'язків держави перед громадянином зростає. Без розвинутої системи зв'язків з громадськістю, як показав історичний досвід, неможливо побудувати демократичну державу. Невипадково один із засновників комунікацій з громадськістю в США Е. Бернейз визначає їх як "архітектуру згоди", засіб гармонізації громадських відносин на різних рівнях людської діяльності [3, с. 10].

Сучасне загальноприйняте у міжнародній правовій практиці розуміння поняття "інформаційна відкритість державної влади" передбачає насамперед: — свободу доступу (за усним чи письмовим запитом) до інформаційних ресурсів держави та наявність ефективних процедур її забезпечення;

— наявність у системі органів державної влади та місцевого самоврядування механізмів обов'язкового й активного інформування громадян про свою діяльність, незважаючи на наявність запитів.

Формування системи подібної двосторонньої комунікації є результатом складного історичного процесу. Проблема відкритості влади як один із ключових аспектів функціонування самої влади була об'єктом наукової дискусії протягом багатьох століть.

Інформаційна відкритість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування є необхідною умовою успішного функціонування механізмів пошуку та досягнення суспільного консенсусу, а отже, і функціонування узгоджувального політичного режиму. Відкритість влади є невід'ємною характеристикою демократичної, відповідальної перед громадянами держави. Особливого значення проблема інформаційної відкритості органів влади набуває за умов переходу від авторитарного політичного режиму до демократичного.

Інформаційна відкритість органів державної влади та місцевого самоврядування передбачає не лише відкритість щодо інформаційних запитів, а й публікацію та широке розповсюдження суспільно важливих документів, за винятком обґрунтованих обмежень, зумовлених наявними ресурсами чи обсягом компетенції.

В авторитарному суспільстві засобом дії на громадськість зазвичай є пропаганда або методи прямого тиску [10, с. 48]. У процесі демократичного розвитку відбуваються зміни в політичній системі суспільства, впроваджується загальне виборче право і формується інститут громадянського суспільства (партій, незалежних засобів масової інформації (ЗМІ), профспілок та інших об'єднань), які і створюють таку ситуацію у взаєминах громадян із державою, за яких їх об'єднання не потрапляли б у залежність від неї. Разом з тим і органи державної влади стають залежними від громадян і об'єднань. В цих умовах держава вже не може виконувати своїх функцій, не взаємодіючи з громадськістю і пересічними громадянами, не маючи їхньої підтримки у вирішенні життєво важливих завдань. Це, в свою чергу, спонукало до створення в органах державної влади спеціальних структур, які б забезпечували постійний діалог з населенням і об'єднаннями громадян [10, с. 11].

Із формуванням державних структур незалежної Української держави наприкінці ХХ ст. постало питання створення єдиної системи пропаганди її цінностей та здобутків. Тому актуальними стали потреби побічних зв'язків державних структур із громадськістю, однак за перші роки незалежності політична і правляча українська еліта так і не спромоглися на формування механізму цілісної ідеології розбудови держави.

По суті, вдалося лише забезпечити (чи зорганізувати) більш-менш діяльну систему прес-служб та відділів із відповідними функціями зв'язків з громадськістю [2, с. 29].

РЕЗУЛЬТАТИ

Вивчивши можливі моделі зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування, використовуючи дослідження Дж. Грунінга, можна констатувати, що з чотирьох наявних моделей зв'язків з громадськістю в Україні в основному використовуються дві — "пропагандистська" та "журналістська", які не мають зворотнього зв'язку та є односторонніми.

На нашу думку, всі адміністративно-процедурні відносини між органами державної влади та місцевого самоврядування, з одного боку, та громадськістю — з іншого, повинні мати відповідне правове регулювання, для чого необхідно:

— розробити загальні рекомендації щодо зв'язків з громадськістю органів державної влади та місцевого самоврядування як інститут державного управління і законодавчо унормувати їх діяльність;

— сформувати єдину систему зв'язків з громадськістю органів державної влади та місцевого самоврядування і оптимізувати структуру її функціонування;

— наповнити реальним змістом діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо зв'язків з громадськістю в аспекті комунікативного менеджменту й управління персоналом комунікації;

— постійно проводити роботу з формування громадської думки щодо політики органів державної влади та місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

На основі вищевикладеного можна зробити висновок, що питання зв'язків органів місцевого самоврядування з громадськістю має велике значення для розвитку громадянського суспільства. Хоча ця проблема і знайшла відображення в роботах вітчизняних та зарубіжних вчених, однак їх результати здебільшого стосуються розгляду загальнотеоретичних та частково практичних питань зв'язків з громадськістю.

Незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів, які дозволяють громадськості брати участь в управлінні державними справами, вони все ж діють не в повному обсязі через необізнаність та байдужість громадян і небажання органів місцевого самоврядування використовувати ці акти.

Форми та методи інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні у зв'язках з громадськістю, як правило, є неефективними. Основними перешкодами щодо інформаційного забезпечення є недостатковість інформації, що надходить громадянам. Зворотний зв'язок між органами місцевого самоврядування та членами територіальної громади є досить низьким, інформація, яку отримують громадяни від органів місцевого самоврядування, не завжди є відкритою, конкретною та об'єктивною, соціальні групи населення здебільшого не мають доступу до певних джерел інформування.

Література:

1. Алєшина И.В. Паблик Рилейшнз для менеджеров и маркетеров. — М.: "ГНОМ-ПРЕСС", 1997 — 256 с.
2. Бебик В. Служба зв'язків з громадськістю. // Командор. — 1999. — № 1. — С. 29—32.
3. Блэк С. PR: международная практика. — М.: "Довгань", 1997. — 180 с.
4. Викентьев И.Л. Приемы рекламы и Паблик Рилейшнз. — СПб.: "Бизнес-Пресса", 1998. — Ч.1. — 238 с.
5. Державне управління: Навчальний посібник / А.Ф.Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, А.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник, — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.
6. Дороти Д. Паблсити и паблик рилейшнз / Пер. с англ. — М., 1998. — 288 с.
7. Королько В.Г. Паблік рилейшнз. Наукові основи, методика, практика: Підручник, 2-ге вид. доп. — К.: Видавничий дім "Скарби", 2001. — 400 с.
8. Королько В.Г. Упошуках теорії мультикультурних паблік рилейшнз // Соціологія: Теорія, методи, маркетинг. — 2002. — С. 28—41
9. Моисеев В.А. Паблік рилейшнз. Теория и практика. — К.: ВИРА-Р, 1999. — 376 с.
10. Невзлин А.Б. Паблік рилейшнз. Кому это нужно? — М.: Экономика, 1993. — 222 с.
11. Нижник Н.Р., Пашко Л.А., Олуйко В.М., Кіндзерський С.А. Ділове спілкування у сфері державного управління. — Хмельницький: ТОВ "Поліграфіст", 2005. — 195 с.
12. Почепцов Г.Г. Как становятся президентами: избирательные технологии XX века. — К.: Знання, 1999. — 380 с.
13. Почепцов Г.Г. Коммуникативные технологии XX века. — М.: Рефбук, 2001. — 352 с.
14. Почепцов Г.Г. Паблік рилейшнз. — К.: Знання, 2000. — 506 с.
15. Почепцов Г.Г. Профессия: имиджмейкер. — 2-е изд., испр. и доп. — К., 1998. — 235 с.
16. Почепцов Г.Г. Символы в политической рекламе. — К., 1997. — 323 с.
17. Почепцов Г.Г., Чукут С.А. Інформаційна політика: Навч. посібник. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — Ч.1. — 88 с.
18. Серант А.Й. Особливості формування системи зв'язків з громадськістю органів державного управління та місцевого самоврядування в Україні. — К.: Вісник УАДУ, 2001. — № 4. — С. 399—405.
19. Стратегія і тактика комунікацій із громадськістю для організацій третього сектору: Методичний посібник / За ред. В.Г. Королька. — К.: 2003. — 216 с.
20. Тихомирова Є.Б. Зв'язки з громадськістю: Навч. посібник. — К.: НМЦВО, 2001. — 560 с.
21. Юри Уильям. Преодолеваю "нет" или переговоры с трудными людьми. — М.: Наука, 1993. — 127 с.
22. Gruning J. What Kind of Public Relations do you Practice? New Theory of Public Relations Present Four Models // Pr Reporter: Purview. — 1984, April 9. — Vol. 27. — P.1.

Стаття надійшла до редакції 03.07.2009 р.