

Збірка статей за результатами круглого столу
«Запровадження світових стандартів комунікації між владою та громадськістю — план дій для України», проведеного Секретаріатом Кабінету Міністрів України 1 грудня 2009 р. у Клубі Кабінету Міністрів України

Запровадження комунікацій у суспільстві



Київ-2009



УДК 000.000 (000)
ББК 00.0(УКР)00
А00

Запровадження комунікацій у суспільстві/За заг. ред. Н.К. Дніпренко, В.В. Різуна –
К.: ТОВ «Вістка», 2009. – 56 с.
ISBN 000-000-00-0

У збірці матеріалів круглого столу «Запровадження світових стандартів комунікації між владою та громадськістю – план дій для України» відображено позиції експертів та науковців щодо теоретичних засад, проблем і перспектив соціальних комунікацій, зокрема між державою та суспільством.

Великий науковий резонанс під час круглого столу викликало тлумачення понять «комунікативний» – «комунікаційний». У даній збірці матеріалів позиція авторів щодо трактування базових термінів, зокрема понять «комунікативний» – «комунікаційний» є автентичною.

Матеріали підготовлено в рамках співпраці Секретаріату Кабінету Міністрів України з неурядовими організаціями «Центр медіареформ» (Україна), «Media Players International» (Велика Британія) у рамках проекту «Комунікація з громадянами: знаряддя для прозорого врядування в Україні».

Круглий стіл та публікація здійснені завдяки партнерству з Регіональним представництвом Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні.

УДК 000.000 (000)
ББК 00.0(УКР)00с

ISBN 000-000-00-0

Передмова

Ефективна комунікація між органами державної влади та громадянським суспільством є важливим проявом демократичного розвитку країни. Через комунікацію відбувається зворотній зв'язок, коли уряд може краще інформувати про свою діяльність суспільство, а також дізнається про оцінку цієї діяльності з боку активних верств населення, що їх представляють інституції громадянського суспільства.

З другого боку, беручи до уваги, що цілями громадських організацій є реалізація й захист інтересів певних груп населення, які вони представляють, комунікація з органами влади для них є одним із найважливіших механізмів реалізації цих інтересів. Здійснюючи зворотній вплив на органи державної влади, громадські організації інформують їх про суспільні настрої та бажання й лобіюють інтереси населення, здійснюють моніторинг державної політики в плані ефективної реалізації цих інтересів.

В Україні громадянське суспільство перебуває на стадії розвитку. На сьогодні існують активні організації, що реалізують інтереси груп населення, які вони представляють, проте їх ще мало й вони представлені далеко не у всіх сферах. У той же час існує величезна кількість зареєстрованих неурядових організацій, проте слід говорити про кількість справді діючих і, тим більше, ефективних. Досягнення прозорості процесу прийняття державних рішень та вироблення державної політики, яке є можливим за умови не тільки доброї волі з боку державних органів влади, але й сильних громадських інституцій, сприятиме вирішенню багатьох інших проблем, зокрема, боротьбі з корупцією.

В Україні довгий час панувала в основному інформаційна політика, коли органи державної влади інформували населення й зворотній зв'язок не був важливим. Це також можна пояснити поширеною позицією серед суспільства, що влада повинна все зробити сама й якщо їй вдається це – добре, якщо ні, то можна її критикувати. Відрадно, що наразі відбувається процес реформування й посилюється розуміння важливої ролі громадськості та необхідності створення моделі суспільних відносин, за яких громадянське суспільство спільно з органами влади могло б працювати на покращення життя в державі. Ми сподіваємося, що дана публікація стане кроком для зміцнення відносин у площині влада – суспільство.

Урсула Кох-Лаугвітц
Директор Регіонального представництва
Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні

Концепція проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики»

Загальна частина

Налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю є важливою умовою демократичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства.

Згідно з Конституцією України (254к/96-ВР) громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, надсилати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

На сьогодні питання налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю частково регулюється Законами України «Про інформацію» (2657-12), «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (539/97-ВР), «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» (537-16, «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (1160-15), «Про звернення громадян» (393/96-ВР), «Про місцеве самоврядування в Україні» (280/97-ВР).

Результати аналізу зазначених законів свідчать про те, що рівень правового врегулювання питання налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю не повною мірою відповідає рівню розвитку українського суспільства та світовим тенденціям.

Отже, необхідно удосконалити механізм регулювання процесу обміну інформацією, зокрема впровадити принцип партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а і налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим існує нагальна потреба у розробленні основних засад державної комунікативної політики, впровадження стандартів інформаційного обміну між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю.

Мета Концепції

Метою Концепції є визначення шляхів законодавчого врегулювання питання забезпечення взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю на засадах рівноправного партнерства, що сприятиме зміцненню демократії, становленню громадянського та інформаційного суспільства.

Шляхи розв'язання проблеми

Оптимальним шляхом розв'язання проблеми є розроблення і прийняття Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики», у якому необхідно

передбачити: визначення термінів «державна комунікативна політика», «комунікація», «відкритість», «прозорість», «інститут громадянського суспільства», «громадськість», «громадська рада», «консультації з громадськістю», «громадське обговорення», «вивчення громадської думки», «електронні консультації», «громадський контроль», «засоби масової комунікації» тощо;

принципи реалізації державної комунікативної політики;
цілі та пріоритети державної комунікативної політики, зокрема:
- сприяння становленню громадянського та інформаційного суспільства;
- розроблення стандартів комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю, що відповідають міжнародним вимогам;
- підвищення рівня відкритості і прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- формування у населення комунікативної культури;

права та обов'язки органів державної влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової комунікації та інститутів громадянського суспільства;
основні напрями реалізації державної комунікативної політики, зокрема:
- удосконалення нормативно-правової бази у сфері суспільних комунікацій;
- сприяння забезпеченню суспільної стабільності, підвищенню рівня довіри громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- формування системи комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю;
- проведення серед населення роз'яснювальної роботи щодо пріоритетів державної політики, механізму участі в управлінні державними справами, вирішенні питань місцевого значення.

Очікувані результати

Прийняття Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» сприятиме:

зміцненню демократії, становленню в Україні громадянського та інформаційного суспільства;

забезпеченню реалізації конституційного права громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами;

підвищенню ефективності державного управління, встановленню партнерських відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю, підвищенню рівня довіри до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

формуванню і реалізації державної політики, вирішенню питань місцевого значення з урахуванням законних інтересів громадян та інститутів громадянського суспільства.

Фінансове забезпечення реалізації Концепції

Реалізація Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» не потребує залучення додаткових фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів.



Наталія Дніпренко

начальник Управління у зв'язках з громадськістю
Секретаріату Кабінету Міністрів України,
кандидат наук із державного управління

Запровадження комунікативної політики в Україні – вимога сьогодення

В Україні формується динамічне суспільство, де комунікація посідає чільне місце, будучи важливим чинником громадського життя. Дедалі більшу роль комунікація відіграє в процесах державотворення та діалогу владних інститутів із громадянським суспільством і третім сектором.

Для Кабінету Міністрів одним із пріоритетів у роботі є забезпечення відкритості й прозорості його діяльності на основі світових демократичних стандартів. Уряд послідовно й цілеспрямовано здійснює політику, спрямовану на сприяння розбудови громадянського суспільства в Україні. Адже без суспільно свідомого й активного громадянина неможливий розвиток сучасної європейської держави. Необхідність інформування громади з одного боку і масовий характер політики – з другого змушують усіх представників влади будувати таку систему комунікацій, щоб найбільш повно забезпечувати активну участь громадянина у формуванні та реалізації державної політики.

В Україні право громадянина на участь в управлінні державними справами гарантовано ст. 38 Основного Закону. Як свідчить досвід країн сталої

демократії та України за останні кілька років, використання інформаційно-комунікаційних технологій забезпечує громадянам безліч нових можливостей для розширення їхньої безпосередньої участі в процесах творення держави, що базуються на принципах співучасті та залучення. Все це породжує нові виклики, що постають перед владою. На виконання Концепції сприяння розвитку громадянського суспільства, прийнятої в 2007 році, було розроблено та відкрито сайт «Громадянське суспільство і влада». Цей сайт став своєрідним майданчиком для обміну думками та пропозиціями між органами виконавчої влади й активними громадянами. Тільки в період із квітня до грудня 2009 року центральними органами виконавчої влади було запропоновано до обговорення 631 проект нормативно-правових актів. На жаль, мусимо констатувати низьку активність наших співвітчизників, бо до цих проектів отримано всього 33 пропозиції та зауваження, 29 з яких враховано у подальшій законотворчій роботі органами влади.

У науково-експертному середовищі України проблеми суспільних комуніка-

цій також поступово отримують визнання та вже розглядаються на високому теоретичному рівні. Так, у 2007 році до відповідного переліку додано спеціальність «соціальні комунікації»; створено Експертну раду Вищої атестаційної комісії України з питань соціальних комунікацій. Фахівці з PR активізували проведення досліджень, зокрема щодо розробки термінологічної бази та пошуку нових комунікаційних технологій.

Отже, запропонована в рамках круглого столу «Запровадження світових стандартів комунікації між владою та громадськістю – план дій для України» фахова дискусія має на меті побудувати спільну роботу практиків і теоретиків комунікацій та вивести результати цієї співпраці на якісно новий рівень системних рішень – ухвалення відповідних нормативно-правових актів. Це дасть можливість сприяти підвищенню якості й ефективності становлення комунікацій у суспільстві, що в свою чергу сприятиме розвитку демократії та інформаційного суспільства, згуртує громадянське суспільство в Україні. Досвід країн «сталого» демократії свідчить, що документи стосовно комунікації уряду з інститутами громадянського суспільства діють у формі урядових стратегічних програм (Великобританія, Канада) або окремих інструкцій та документів (країни Центральної Європи і Балтії). «Біла книга» Європейської комісії з питань комунікацій пропонує новий напрям у роботі органів влади – комунікаційну політику (communication policy). До останнього часу ЄС послуговувався інформаційною та комунікаційною стратегіями (наприклад, стратегія комунікації м. Стокгольм).

Розвиток Української держави та громадянського суспільства зумовлює потребу адекватного реагування на запити сьогодення. Влада не може залишатися

осторонь важливих соціально-комунікаційних процесів. Саме тому Міністерство юстиції із врахуванням результатів дискусії круглого столу, що відбувся 1 грудня 2009 року, за дорученням Уряду вже затвердив концепцію проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 р. №85). Нагальна потреба прийняття цього законопроекту обумовлена тим, що Україна живе за фактично не визначеною концепцією інформаційної політики. У 2002 році відповідний законопроект був розроблений Держкомтелерадіо та схвалений Верховною Радою України лише у першому читанні, але не був прийнятий парламентом у цілому. Лише комунікація між органами державної влади та громадськістю, запровадження комунікаційних стандартів у процесі обміну інформацією в суспільстві, що ґрунтується на принципово нових засадах рівного, взаємовідповідального діалогу у форматі суб'єктно-суб'єктних горизонтальних відносин, – є невід'ємною умовою демократичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства в Україні. Сучасний етап розвитку українського суспільства вимагає зміни парадигми в регулюванні процесами обміну інформацією, як-то відбувається у демократичних країнах, де значне місце відводиться налагодженню зворотного зв'язку, громадському контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це також неминуче зумовить перетворення засобів масової інформації (ЗМІ) на засоби масової комунікації (ЗМК) – в країнах західної демократії аналогом ЗМК є мас-медіа, що дослівно можна перевести як масовий «посередник». Цей «посередник» не виконує

функції маніпулювання чи пропаганди, донесення інформації від «вищого» до «нижчого», а є рівним по відношенню до кожного з учасників комунікації у суспільстві. На практиці така модель відтворюється у роботі суспільного (громадського) мовлення.

На сьогодні питання комунікації органів державної влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової комунікації, громадськості регулюються Законами України «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування» тощо. З переліку зрозуміло, що філософія комунікацій ще не увійшла в нормотворчу лексику, не стала базовою концепцією для інформаційних обмінів у суспільстві, а отже, — засадничою в державній політиці. Законодавчі акти, що регулюють питання обміну інформацією між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськості, не враховують розвиток інформаційно-комунікаційних технологій. Водночас певні форми комунікацій між громадськістю та засобами масової комунікації визначаються рішеннями Кабінету Міністрів України, а тому поширюються тільки на виконавчу владу, зокрема, консультації з громадськістю, громадську експертизу (постанови Кабінету Міністрів від 6.01.10 р. №10 «Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики», від 26.11.09 р. №1302 «Про додаткові заходи щодо забезпе-

чення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», від 5.11.08 р. №976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»).

Ці технології не стосуються інших органів державної влади, в тому числі судової, законодавчої, органів місцевого самоврядування. Досі залишається не визначеним механізм здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, організації процесу роз'яснювальної роботи (аналогу західного «стратегічного інформування»). Можливо, варто розглянути питання про поширення інституту речників чи запровадження посад омбудсмена з громадянських прав при органах виконавчої влади.

Відсутність загальних стандартів двостороннього інформаційного обміну між органами державної влади та місцевого самоврядування, громадськістю, засобами масової комунікації призводить до зниження якості рішень через неврахування інтересів усіх зацікавлених сторін.

Використання узагальненого позитивного досвіду взаємодії виконавчої влади і громадськості, осмислення попередніх помилок та прорахунків у цій сфері, раціональне доопрацювання чинних норм законодавства, врахування позицій і висновків представників громадськості, наукового та експертного середовища, запозичення відповідного міжнародного досвіду — все це разом із професіоналізмом тих, хто будує комунікації між владою та громадою, дасть змогу розкрити комунікаційний потенціал діалогу влади й громадян, зміцнивши засади демократії в Україні.





Володимир Різун

директор Інституту журналістики
КНУ імені Тараса Шевченка,
голова експертної ради ВАК
України з соціальних комунікацій, голова НМК
при МОН України з журналістики та інформації

Поняття про соціальні комунікації в системі взаємозв'язків влади з громадою

Комунікаційні стосунки влади й громади є одним із аспектів загальної проблематики соціальних комунікацій, поняття про які є набагато ширшим, адже як галузь науки соціальні комунікації охоплюють сім наукових спеціальностей: це і бібліотечна та книгознавча справи, журналістика, видавнича справа та редагування, і прикладні соціально-комунікаційні технології, і соціальна інформатика, документознавство.

Сьогодні ми акцентуємо увагу саме на взаємовідносинах влади й громади. Їх слід вибудовувати на засадах, які закладаються в науці стосовно соціальних комунікацій загалом. Тому доречними є зауваження до формування термінологічної системи у новій науці.

Вчений світ наполягає на тому, щоб ми коректно вживали слова «комунікаційний» і «комунікативний», «інформаційний» та «інформативний». Річ у тім, що десь до 2006 року ці синоніми вживалися довільно. З виникненням нової галузі науки вчений світ постав перед фактом, що треба все ж таки, якщо є два слова (тим більше коли вони термінологізуються), розібратися в їх семантиці.

Не можна допустити, щоб законодавець ввів у обіг неправильне вживання слів. Як правильно говорити: «комунікаційна» чи «комунікативна» політика? Для порівняння розглянемо слово «інформативний». Це засіб, який здатний інформувати, нести інформацію. «Інформативні засоби» – це засоби, які інформують. «Інформаційні засоби» – це засоби, які мають відношення до інформації, до інформаційної діяльності. І якщо сказати, наприклад, «інформативна політика», мається на увазі політика, яка ніби сама інформує, іншими словами, несе інформацію. А це вже сфера переносних значень. Тому правильно говорити «інформаційна політика», тобто політика, що має відношення до інформаційної діяльності.

Така ж різниця між словами «комунікаційний» і «комунікативний», бо вони побудовані за однією й тією ж словотворчою моделлю, що й слова «інформаційний» та «інформативний». Тобто, «комунікативна політика» – це політика, яка ніби здатна спілкуватися, встановлювати взаємозв'язки з кимось, але ж мовиться не про це, а про політику, що має відношення до комунікації. Отже,

однозначно правильно: «...основні засади державної комунікаційної політики...».

Зауваження щодо основного терміна «соціальні комунікації». В українській мові є дві форми – «комунікація» в однині й «комунікації» в множині. До комунікацій відносять транспортні, телефонні та інші види матеріального зв'язку. Тобто, йдеться не лише про спілкування як таке, а про організоване, стратегічне, упорядковане, інституалізоване спілкування.

Фактично соціальні комунікації – те саме, що й матеріальні комунікації. Але це організовані інституалізовані форми спілкування в соціальній чи суспільній сферах. У матеріальній сфері, приміром, прокладають комунікації телефонні, а в суспільній, – встановлюються зв'язки між владою і громадою. Коли ми вживаємо цей термін у множині, то йдеться про те, що існують різні види організованого інституалізованого спілкування. Так, документальні комунікації означають не що інше, як наявність певних центрів документації або інформації, що займаються організацією зв'язків із суспільством.

По суті, коли ми говоримо про соціальні комунікації, маємо на увазі різні види інформаційної взаємодії в суспільстві за допомогою визначених каналів, способів та засобів зв'язку між соціальними інститутами й споживачами соціальної інформації в умовах високотехнологічного інформаційного виробництва, які залежно від мети, завдань і характеру взаємодії створюють різні види комунікації. Остання має організований і стратегічний характер та формує єдину суспільну комунікаційну систему, яка функціонує відповідно до законів спілкування. Йдеться насамперед про інституційно оформлені зв'язки.

Найголовніше у розумінні соціальних комунікацій – саме інституалізація зв'язків між суб'єктами спілкування. Це означає, що природна функція людини «спілкування» за певних умов усвідомлюється, починає регулюватися й організовуватися людиною; функція починає інституалізуватися, тобто виникають певні центри, служби, департаменти, відділи, інститути, які виводять її на рівень технологічно-виробничий. І коли це відбувається, варто говорити вже не лише про спілкування, а про соціальне спілкування як вид організованої комунікації, стратегічного спілкування, де є певне планування, координація дій. І звичайно, що в цьому випадку мають бути державні органи, які й несуть відповідальність за організацію та інституалізацію спілкування.

Тому цілком природним може бути закон про основні засади державної комунікаційної політики, бо там, де є діяльність, є й політика. Але що важливо в державній комунікаційній політиці?

Будь-яке спілкування має кілька рівнів. Перший – це соціально-рольовий, коли спілкування відбувається між публічними соціальними ролями (скажімо, між двома президентами), і тоді за цією комунікацією стоять цілі інституції.

Наступним може бути соціально-груповий рівень, коли спілкування відбувається між певними соціальними групами.

Але ми не повинні забувати: є ще один, природний, рівень для суспільств і людей – це масове спілкування. Тобто, коли йдеться про те, що той, хто ініціює процес спілкування, є суб'єктом, а той, хто споживає інформацію, – об'єктом. Це так званий суб'єктно-об'єктний підхід у науці про спілкування. І тоталітарні системи, тоталітарний вид спілкування, фактично й тримаються на

цьому суб'єктно-об'єктному зв'язку. Така форма масового спілкування називається класичною.

Думати, що колись зникне взагалі масовий рівень спілкування, не варто. Як би ми не боролися проти своєї природи, знищити її неможливо, проте боротися треба, бо масовий рівень і саме слово «маса» має дещо й негативну конотацію.

Як вийти з цього рівня масового спілкування в соціальних комунікаціях? Тільки одним чином – інституалізувати і той бік спілкування, на якому перебуває споживач інформації – громада. Тобто, якщо йдеться про спілкування між владою і громадою, має обов'язково бути інституалізована громада. Це означає, що громадські та різноманітні незалежні організації в громаді якраз і є формою інституалізації. Тільки інституалізуючи громаду ми зможемо перейти з масового рівня на рівень, скажімо, соціально-групового спілкування. Тому будь-який закон, що регулює комунікаційні відносини в державі, має передбачати існування певних громадських структур, які й забезпечать соціальне спілкування. Якщо цього не врахувати, всі розмови щодо прозорості, відкритості залишаться просто гаслом. Влада може пропагувати те, що вона є прозорою і відкритою, але якщо громада не буде інституалізованою, нічого з тієї прозорості й відкритості не вийде, бо, згідно з законами теорії масового спілкування, якщо суспільство не займається діяльністю, не думає, воно не може приймати рішення. Адже

для цього громада повинна створити певні органи з чіткою ієрархією.

Інституалізація громади – це один із чинників, який забезпечить нормальну комунікаційну політику в нашій державі.

Тепер про громадський контроль. Однозначно він має бути. Але для досягнення мети необхідний зворотній зв'язок, який, проте, є функцією суб'єкта дії, тому обмежуватися тільки громадським контролем не можна.

Обов'язково при владі має працювати моніторингова служба: центр, який відстежує те, як громада реагує на певні посилення, повідомлення, фрази, висловлювання.

Оскільки громада теж інституалізується, вона повинна відстежувати те, як влада реагує на дії громадських організацій. Це й називається громадським контролем, бо контроль – то є функція суб'єкта дії, якщо говорити з точки зору психології цілепокладання.

У цьому контексті слід порушити питання про роботу інституцій на технологічне випередження, бо яку б технологію ми не придумували, все одно суб'єкт комунікації, що ініціює процес спілкування, шукатиме шляхи й способи досягнення своїх цілей. А комунікаційні цілі полягають у тому, що той, з ким ти спілкуєшся, зробив би так, як ти того хочеш. Таким чином, що з владою не роби, вона все одно шукатиме нові способи, прийоми впливу на громаду. Проте й громада, якщо вона інституалізується й технологізується у своїй діяльності, має шукати нові способи й шляхи впливу на владу та захисту від неї.





Ігор Рубан

Голова Державного комітету інформатизації України

12

М Пріоритети державної політики в сфері розбудови національного інформаційного простору та інформаційного суспільства

Сьогодні, коли увесь світ переживає інформаційний бум, країни шукають шляхи впровадження єдиних стандартів до інфраструктур своїх інформпросторів, будують державну політику, ґрунтуючись на новітніх комунікаційних технологіях, у тому числі й щодо забезпечення ефективних комунікацій влади, громадян та бізнесу. Все це в сучасних умовах не є можливим без створення відповідних технічних та технологічних баз.

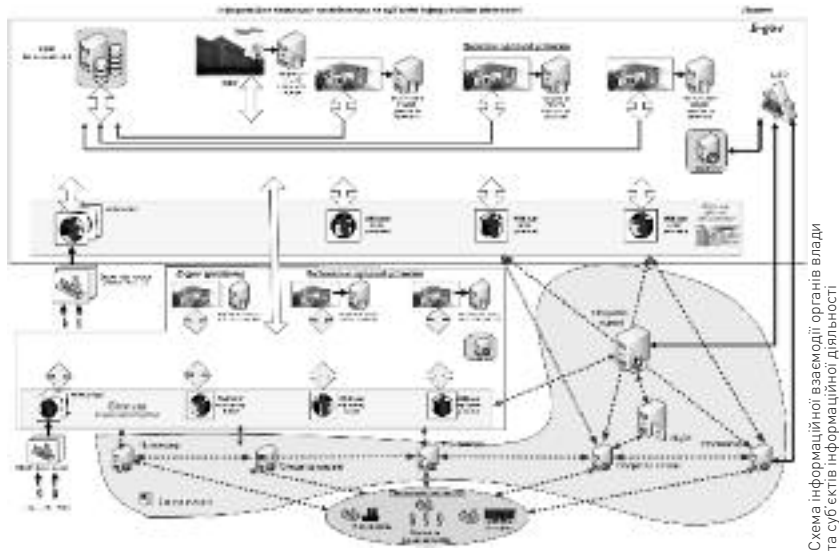
На наш погляд, для України одним із першочергових завдань у сфері розвитку інформаційного суспільства є розбудова інформаційної системи «Електронний уряд», що підтримує принципи й процедури електронного урядування. Вона повинна включати інформаційні системи та ресурси всіх органів влади, взаємодія яких відбувається за допомогою електронного документообігу (з використанням цифрового підпису). Доступ до інформації й послуг органів влади забезпечується через Єдиний портал органів влади (єдине вікно). В інформаційному просторі найважливіші ресурси зберігаються в на-

ціональному депозитарії електронних інформаційних ресурсів, до складу яких повинні входити бази даних, реєстри та кадастри державних органів, електронні бібліотечні фонди, електронні копії та зображення музейних фондів, друкованих засобів інформації, цифрові архіви телевізійних та радіопрограм, інтернет-сайти тощо.

Центральною ланкою «Електронного уряду» є аналітична система, що спеціалізується на підтримці процесів прийняття управлінських рішень, розробці прогнозів та моделюванні розвитку подій (ситуаційний центр). Для цього використовуються всі наявні інформаційні ресурси держави.

Треба чітко усвідомити, що розвиток інформаційного суспільства в Україні – це не окремий проект інформатизації, а цілеспрямована узгоджена діяльність усіх гілок влади, що вимагає змін законодавства, структури та функцій державних органів, форм взаємодії всіх суб'єктів інформаційних відносин.

Загальнодержавна програма розвитку інформаційного суспільства повинна поєднувати галузеві й



загальносистемні проекти інформатизації в межах загального фінансування та принципів їх реалізації, ґрунтуватися на відповідній нормативно-правовій базі, мати удосконалену структуру та функції органів влади.

Такими проектами до 2015 року повинні бути:

1. Створення системи «Електронний Уряд» із впровадженням національного центру електронного урядування у складі:

- Національного депозитарію електронних інформаційних ресурсів;
- Єдиного порталу органів влади;
- удосконаленого технічного комплексу Центрального засвідчувального органу інфраструктури ЕЦП;
- служби єдиного часу з синхронізацією з Всесвітнім часом;
- системи електронного документообігу для органів влади на базі єдиних форматів та протоколів із використанням відкритого програмного забезпечення;
- програмно-апаратного комплексу технічного адміністрування домену UA;
- єдиної інформаційної системи обліку звернень громадян;

- міжгалузевого процесингового центру для забезпечення взаємодії поставальників послуг для пільгових категорій громадян.

2. Створення загальнодержавного реєстру громадян України.

3. Впровадження загальнодержавної системи геопросторових даних.

4. Створення земельного кадастру України.

5. Впровадження «Електронної соціальної картки» для отримання пільговими категоріями громадян відповідних послуг та адресної допомоги.

6. Виконання розробки та впровадження «Єдиного Електронного квитка» для різних видів транспорту.

7. Впровадження системи «Електронна митниця».

8. Виконання проекту «Електронний регіон» і «Електронне міністерство».

9. Впровадження системи електронної звітності із застосуванням «Єдиного вікна».

10. Створення Національного центру управління телекомунікаціями.

Водночас забезпечення ефективної взаємодії влади, громадян та бізнесу в

умовах інформаційного суспільства можливе лише за умов цілеспрямованих зусиль усіх зацікавлених суб'єктів в напрямі впровадження елементів е-демократії. Досвід демократичних країн свідчить, що ефективність значно підвищується при системному впровадженні новітніх технологій у процес комунікації органів державної влади з громадою. Прийняття узгодженої нормативно-правової бази та розвиток єдиного інформаційного простору мають охоплювати розбудову всіх елементів сучасної інформаційної інфраструктури техніко-технологічної бази органів влади, ефективну взаємодію відомчих інформаційних систем, передбачати створення єдиних правил формування, обліку, збереження, використання інформаційних ресурсів та форматів даних і протоколів для забезпечення взаємодії всіх суб'єктів інформаційних відносин у суспільстві.

Інформаційний простір насамперед формується з інформаційної інфраструктури держави, технологій і загальних правил комунікаційної взаємодії, які можливо реалізувати лише при міжвідомчій координації заходів та концентрації ресурсів на загальнодержавних системних проектах відповідно до програми розвитку інформаційного суспільства. Його розбудова, конвергенція технологій вимагають відмовитися од відомчого та технологічного розподілу інформаційного простору (наприклад, на телевізійний, інтернет, простір друкованих засобів інформації, аудіо- та відеоданих).

Враховуючи, що інформація сьогодні в першу чергу фіксується (або

може фіксуватися) та зберігається у цифровому вигляді (від газет до кінофільмів), громадяни повинні мати змогу отримати доступ до необхідної інформації з використанням будь-яких засобів (як телефону та радіо, так і телевізора, комп'ютера). Прийняття такої концепції потребує впровадження єдиних правил діяльності в інформаційному просторі – від реєстрації до отримання права на надання послуг, а також відповідальності за порушення цих правил. Такий підхід дасть змогу вирішити питання захисту прав споживачів інформації (від відповідальності за порушення авторських прав в інтернеті до кримінальної відповідальності за розповсюдження інформації, забороненої законодавством). Слід враховувати, що сьогодні на світовому інформпросторі розглядаються перспективи створення єдиного адресного простору для телекомунікаційних мереж, коли кожний громадянин може отримати персональний, унікальний для всього світу номер, і використовувати його на будь-якому інформаційному пристрої.

Проте є й ризики, оскільки необхідно враховувати, що економічна нерівність, помножена на доступ до комунікаційних технологій, може посилювати дискримінацію як між країнами, так і в суспільстві.

Однак, враховуючи всі ризики, ми маємо наполегливо будувати державну політику в інформаційній сфері таким чином, аби забезпечити ефективне входження України до світового інформаційного простору на високому технологічному рівні з урахуванням національних інтересів.





Тім Граут-Сміт

Media Players Internatinal, Велика Британія, керівник і тренер проекту «Комунікація з громадянами: інструменти прозорого врядування в Україні»



Ліля Побережська

Media Players Internatinal, Велика Британія, тренер проекту «Комунікація з громадянами: інструменти прозорого врядування в Україні»



Людмила Гуменюк

Центр медіареформ, Україна, координатор проекту «Комунікація з громадянами: інструменти прозорого врядування в Україні»



Сучасна урядова комунікація: приклад Великої Британії

На першому тренінгу для держслужбовців – тих, хто покликаний доносити рішення влади до преси та громадян, ми запропонували, можливо, не надто наукове, зате чітке і зрозуміле визначення комунікації у співставленні з інформацією.

«Інформація – це те, що виходить». Тобто, односторонній процес інформування громадян урядом, типовий для тоталітарних та авторитарних режимів.

«Комунікація – це те, що доходить». Тобто, коли повідомлення, розраховане на певну аудиторію, артикулюється з урахуванням особливостей і потреб цієї аудиторії, воно безпомилково доходить до неї і отримує відгук.

Саме таке двостороннє спілкування з громадянами лягло в основу комунікації уряду Великої Британії, перед яким у 2003 році через низку обставин виникла потреба негайно реформувати урядову комунікацію. Однією з причин

цього було неймовірне падіння його рейтингу після сумнозвісного «Іракського досьє». Жодні месиджі уряду не рятували ситуацію. Аби зрозуміти, що з урядовою комунікацією негаразд, чому попри всі намагання влади люди їй не довіряють, британський уряд замовив незалежне дослідження. Його провела група експертів під керівництвом одного з колишніх очільників Бі-Бі-Сі, яка мала з'ясувати, що саме в урядовій комунікації потрібно негайно виправити, змінити, реформувати.

Один із важливих висновків, до якого дійшла комісія, полягав у такому: **всі повідомлення, адресовані громадянам, повинні стосуватися не того, що уряд вважає за важливе, а того, що є важливим для громадян.**

У такий спосіб – з огляду на висновки проведеного незалежного дослідження – Британія запровадила нову, так звану громадянсько-центричну модель комунікації. Частиною плану-

вання та підготовки такої комунікації є достеменний аналіз того, що цікавить і турбує населення, його думка й ставлення до тих чи тих процесів і проблем.

У результаті такого реформування урядової комунікації з'явився урядовий портал Directgov (www.direct.gov.uk) як один із ефективних сучасних комунікативних продуктів. «Direct» – це від англійського слова «прямий, безпосередній», «gov» – це основа слова «уряд», «врядування».

Навіть якщо побіжно переглянути портал, впадає у вічі те, що він не схожий на типовий урядовий сайт. Тут немає структури уряду, портретів міністрів, урядових документів, написаних складною бюрократичною мовою.

Портал створений за структурою, технологічно складною і розгалуженою. Та його концепція і логіка надзвичайно прості. Адже вся інформація згрупована і викладена за інтересами, потребами й проблемами громадян.

Наприклад, якщо ви – водій, будь ласка, заходьте в розділ, що стосується водіїв та транспорту. Там можна навіть сплатити транспортний збір або, за необхідності, записатися на іспит водія. Це все здійснюється безпосередньо на порталі, й не потрібно спеціально приходити до державної установи.

Якщо ж ви молода сім'я, у вас є діти, то відповідно усі батьківські турботи можете вирішити на Directgov: тут, наприклад, знайдете школу для своєї дитини і т. п. Урядовий портал також стане в нагоді, під час хвороби: вам нададуть лікарську консультацію, пораду щодо найкращої лікарні та медперсоналу.

Отже, людина заходить на сайт і шукає не міністерство, що вирішує певну проблему, а розділ, де пропонується її розв'язання.

Натомість до реформи урядової комунікації, що розпочалася 2003 року, в

Британії налічувалося 1 800 урядових порталів, у результаті чого людей нерідко «відфутболювали» з сайта на сайт, від міністерства до міністерства. Саме тому урядова інформація не доходила до громадян, вони не відгукувалися на неї, а найголовніше, майже ніколи не заходили на урядові сайти.

Як з'ясувалося в результаті незалежного дослідження, громадяни взагалі мало цікавилися роботою урядовців. Окрім цього, асоціація будь-якого сайта з урядом сприймалася негативно, люди не цікавилися діяльністю уряду і не заходили на його сайти.

Перш ніж запустити новітній комунікативний портал, сфокусований саме на інтересах громадян, британський уряд врахував основні недоліки своєї попередньої комунікації, а саме: пошук інформації ускладнений тим, що вона розпорошена по 1 800 сайтах, і, таким чином, заходиш на один ресурс, а тебе відправляють на інший і т.д.

Зроблений урядом висновок сформульовано у так звану маркетингову пропозицію: **портал Directgov надає найповніший обсяг державних послуг в одному місці.**

Уряд у даному випадку позиціонує себе як постачальника послуг, а громадяни – клієнти, яких уряд обслуговує.

Аби збагнути, як це працює, варто наголосити, що Directgov – не лише інформація про урядові послуги, певні рекомендації, поради чи підказки. Звісно, все це є. Але, крім всього іншого, Directgov – це жива владна структура, за допомогою якої можна вирішити певні проблеми, при цьому не відвідуючи урядові кабінети.

Наприклад, як уже зазначалося вище, безпосередньо на урядовому порталі сплачують транспортний збір. Також є змога оформити подат-



Головна сторінка порталу Directgov

кову декларацію чи заповнити анкету на закордонний паспорт і за два дні отримати його поштою. Можна знайти собі лікаря. Слід нагадати, що охорона здоров'я в Британії є безкоштовною. Звісно, в країні є й платні медичні заклади, але уряд забезпечує високу ефективність державної (безкоштовної) медицини. З огляду на те, що урядова комунікація – це не просто інформування громадян (у цьому випадку йдеться про лікарні та медичні послуги), а двосторонній зв'язок, на порталі водночас можна знайти і відгуки пацієнтів саме про ту лікарню, яка вас цікавить (приміром, хірург геніально провів операцію, а санітарки непрофесійно виконали свою роботу чи навпаки).

Такий формат надання урядових послуг на Directgov, з одного боку, значно спрощує процедуру обслуговування громадян, а з другого – робить її прозорою й унеможливорює будь-які підстави для корупції.

Важливо й те, що урядові послуги на сайті приносять суттєву економію для державного бюджету. Британці підраховували, що прийом одного громадянина в державній установі коштує для державної скарбниці в середньому 17 фунтів, а надання такої ж послуги на урядовому порталі – 50 пенсів. У результаті уряд отримує 34-разову економію бюджетних коштів!

Розпочинаючи комунікативну реформу, британський уряд не виділяв спеціального фінансування для створення нового порталу. Цю роботу виконувала невелика група співробітників із Центрального офісу (урядової – *додано авторами*) інформації, перед якою уряд поставив завдання об'єднати в одне ціле численні міністерські сайти. Упродовж трьох років вони працювали у вільному плаванні, реформуючи, укрупнюючи масив урядових сайтів. Зарплатню їм, звісно, платили і доручили залучати відповідні бюджетні

кошти міністерств та державних установ, що виділялися на підтримку тодішніх міністерських сайтів, обґрунтовуючи це майбутніми зисками від реформованого порталу.

Найпершим і найенергійнішим реформатором виявилось Міністерство транспорту. Там розуміли, що для держскарбниці сплата податкового збору через урядовий портал значно дешевша, ніж у державній установі.

Лише рік тому британський уряд для роботи над порталом виділив перші кошти – 90 млн фунтів стерлінгів. Сума суттєва навіть для бюджету Великої Британії, проте цифри обґрунтовані, враховується майбутня економія від здешевлення вартості урядових послуг, якщо надавати їх через сайт.

Нині урядовий портал адмініструється Міністерством праці. З огляду на концепцію і структурну організацію урядового порталу, воно розробило основні настанови та стандарти для інших міністерств. Зрозуміло, що уряд розпочав реформування своєї комунікації з тих міністерств, які першими збагнули філософію новації і виявилися готовими втілити її. Весь портал працює за моделлю франчизи – як величезний торговельний центр, в якому кожен магазин продає свій товар.

Варто звернути увагу, що концепція Directgov не передбачає повідомляти про роботу того чи того міністерства, яке наповнює портал своєю інформацією, аналізує потреби громадян та приймає відповідні рішення. Насамперед на порталі означено певну проблематику, приміром: «Помешкання і комунальні послуги». І хоча зрозуміло, що цим опікується відповідне профільне міністерство, в розділі немає жодного слова про його діяльність, а всю інформацію надано з точки зору потреб та проблем, що є актуальними

для громадян. Для нас, українців, це доволі нестереотипно.

На Directgov мешканців інформують навіть про те, де в їхньому кварталі слід паркувати авто. Громадяни можуть ознайомитися з криміногенною ситуацією у своєму мікрорайоні: знайти на урядовому сайті свою вулицю, квартал і переглянути найостанніші дані та застереження міністерства внутрішніх справ щодо власної безпеки. Навіть якщо, приміром, комусь потрібно повісити табличку з назвою вулиці на свій будинок, урядовий портал підкаже, як це необхідно зробити.

З вище наведеного бачимо, що рівень сприйняття державою проблем населення цілком інший – урядовці бачать проблеми так, як їх відчувають самі люди, і пропонують їх вирішення через портал. Комунікація, таким чином, є складовою урядової політики – на етапі аналізу проблеми, прийняття рішення і його втілення.

Враховано, що 70% британців вміють користуватися інтернетом, мають доступ до нього і вдома, і на роботі. Для осіб до 30 років, які переважно більше часу проводять у соціальних мережах, ніж перед телевізором, а на урядовий портал часом і не заходять, уряд застосовує громадянорічну комунікацію, розміщуючи свої месиджі в інтернеті там, де перебуває ця аудиторія.

Для тих, хто не має інтернету чи не знає англійської мови (зокрема, емігранти), уряд доносить свої повідомлення в інший спосіб і через інші канали – в поліклініках, громадському транспорті, на автобусних зупинках тощо. Адже урядова комунікація – не те, що виходить, а те, що доходить.

Основний принцип, яким керуються британські урядовці, артикулюючи свої рішення і політику, полягає в такому:

ми не чекаємо, поки люди прийдуть до нас, ми йдемо до них самі.

Реформування урядової комунікації триває. До 2011 року уряд планує залишити 26 сайтів із колишніх 1 800 – ті, які є особливо цікавими, інформативними, високопрофесійними. Наприклад, медики в Британії мають два сайти: один із них для пацієнтів, а другий – для медичних працівників, де вони мають змогу обговорювати професійні питання, найновіші досягнення медицини, обмінюватися досвідом тощо.

Яскравий, зроблений за новітніми технологіями сайт закордонного відомства Великої Британії. Завдяки інтернету, дипломатія, здавалося б закрита, утаємничена сфера діяльності, нині теж стає публічною. Багато британських дипломатів пишуть свої блоги, розміщуючи їх на сайті міністерства закордонних справ. Нещодавно газета «Гардіан» опублікувала статтю «Британські послы розповідають майже про все в інтернеті». В ній, зокрема, йдеться про унікальний досвід блогосфери та практику написання блогів Лі Тернером, послом Великої Британії в Україні. До речі, він пише їх двома мовами – англійською та українською, обидві версії можна переглядати на сайті британського посольства в Україні.

Подібний досвід урядової комунікації, що базується на сучасних технологіях, може викликати чималий скепсис в Україні: мовляв, порівняйте доступ до інтернету в Британії та в Україні. Зазвичай, на подібних дискусіях оперують даними, що всього 2% українців користуються інтернетом, проте ця цифра є давно застарілою. Згідно з результатами дослідження Інституту вищої кваліфікації (Міністерства освіти), проведеного в 2008 році, користувачами інтернету було 14,6% українців. У великих містах ця цифра сягала 58–

68%. А за даними Державного комітету статистики України, станом на 1 липня 2009 року в Україні нараховувалося 2,29 млн. абонентів інтернет-провайдерів, із них 1,75 млн. є домашніми користувачами.

Британський досвід також вчить, що навіть у країні з високим доступом до сучасних технологій потрібні великі зусилля, аби для громадян стало і потребою, і звичкою заходити на урядовий портал та користуватися ним для свого блага. Лише 10% британців знають про новий урядовий портал, і на сьогодні робиться багато в справі його популяризації. Але переконливим свідченням успіху нової урядової комунікації є те, що на урядовий портал щомісяця заходить 13 млн. користувачів. Це один із найбільш відвідуваних сайтів центральних органів влади.

Таким чином, британський уряд зробив правильний крок, акумулюючи в центрі своєї комунікації потреби та інтереси громадян, а не свої, політичні. Бо тільки так урядова інформація не лише виходить із державних установ, а й знаходить відгук у того, кому вона адресована.

На завершення ми б запропонували альтернативну пропозицію щодо «комунікаційно-комунікативної політики» і своєї рідної термінологічної пастки, в яку ми себе заганяємо, намагаючись з'ясувати, який із прикметників є більш прийнятним. Якщо хочемо впроваджувати кращий світовий досвід, де комунікація – це складова всієї урядової політики, **варто говорити про урядову комунікаційну (–ційну) політику.** Аналогічно ми в Україні вже почали розуміти, що євроінтеграція не може бути якоюсь окремою політикою, а має стати наскрізною ідеєю й складовою кожної галузевої політики зокрема та державної в цілому.





Георгій Почепцов

професор,
доктор філологічних наук

Нові вимоги до комунікацій влади з населенням

Змінюється світ і змінюються параметри, за якими ми конструємо цей світ. Є не тільки уявні спільноти Б. Андерсена [1], до інструментарію зі створення яких він, до речі, відносить роман і газету. У результаті саме друк зумовив появу національних держав, бо дозволив оформитися національним мовам.

Сьогодні новим трендом стало створення контенту взагалі поза платформами, де він буде реалізований [2–3]. Це зроблено для того, щоб уже на початковому етапі залучити рекламодавців, наприклад, для «product placement». Початок цього проекту коштує більше ста мільйонів доларів. Тобто, маємо зміст без зрозумілого подальшого ЗМК. Це ще зовсім нова тенденція розвитку.

Отже, є ще й уявна реальність, яку ми постійно конструємо. Які параметри повинні в ній бути? Якщо знатимемо це, зможемо адекватно моделювати майбутні комунікації вже сьогодні. Нас у першу чергу має цікавити те, який саме контент стане потрібним завтра.

Фантазія – реальність

Психоаналітики намагаються аналізувати навіть вибори під кутом зору уявлення (фантазій) [4–5]. Вони констатують, що культурні варіанти поведінки записані в підсвідомості й на них можна спиратися. На польському плакаті часів Солідарності американський кіноковбой тримав у руці польський виборчий бюлетень. Тобто, і кіно дає варіанти поведінки, на які можна орієнтуватися. Фантазійна політика перемагає реальну – саме так вважають психоаналітики, що аналізують вибори.

Інформування (відкритість) проти підзвітності

Ми не встигли вибудувати відкритість влади, як ситуація знову змінюється: населення більше зацікавлене в підзвітності, підпорядкованості влади. Воно не цікавиться відкритістю як такою, тобто потрібне відображення і моделювання не відкритості (для цього навіть вигадане незрозуміле слово «транспарентність»), а саме підпорядкованості влади, яка живе на гроші платників податків. Тому, до речі, на Заході в органах

державного управління не має відділів зі зв'язків із громадськістю (вони називаються відділами комунікацій), адже це означає, що платники податків витратять гроші на власну рекламу.

Політичний продукт після виборів

Влада добре працює під час виборів і погано після них. Проблема політичного продукту досить важлива, оскільки він принципово є нематеріальним [6]. Треба весь час доводити, що ті програмні засади, з якими партія йшла на вибори, виконуються. І робити це слід не під час наступної виборчої кампанії, а відразу по завершенні попередньої. Ще одне питання – доставка політичного продукту урядом за умов створення коаліції.

Проблема: партії перестали бути ідеологічними

Це результат переходу до феномена ринково-орієнтованих партій, які постійно змінюють свій продукт, щоб відображати інтереси виборців. І тут теж значну роль відіграє і буде відігравати комунікація. Людям весь час треба доносити інформацію про партію, причому саме ту, яку вони хочуть почути.

Турбота проти лідерства чи моральності

Різні параметри, за якими характеризується влада, матимуть різну вагу. За параметром «турбота» Клінтон, наприклад, перемагає Буша. Хоча останній ще до справи М. Левінскі вважався серед населення сильнішим лідером і моральнішою людиною, але населення обирає «турботу про себе» (care) замість лідерства чи моральності.

Це один із прикладів контенту, який має демонструвати влада. Виникає відповідна проблема, як маніфестувати такий параметр у фізичному чи інфор-

маційному просторі. Клінтону було приємно брати участь у програмах відкритого формату типу ток-шоу, в той же час Буш-старший дивися на годинник, виявляючи свою втомленість від такого спілкування.

Український приклад – Р. Безсмертний на з'їзді «Нашої України» відібрав у В. Ющенка металеву рамку, пояснивши це такими словами: «Колись Єльцину показали дві фотографії – на одній у нього рейтинг 60%, на другій – 5%. На одній він стояв між людьми, а на другій – між ним і людьми були залізні перила. Моє завдання – знищити ці перила» [7].

Захоплення глибинних структур комунікації

Комунікація базується на відповідних ментальних структурах. Захоплення (приватизація) цього рівня комунікації погіршує можливості опонентів, оскільки за таких умов їм доведеться відштовхуватися від вже уведенного поняття.

Це такі структури, як фрейми, що спираються в тому числі й на здоровий глузд. Якщо сімейний фрейм «суворий батько» стає ментальною структурою для поведінки уряду, то уряд може карати своїх неслухняних діточок, а не вмовляти їх [8]. Відповідно, ця ж структурність дає змогу США карати інші країни, що не навчилися поводити себе правильно. За тими ж законами «війна в Іраку» перетворюється на «війну з терором». Бо коли це не війна, а окупація, то загинути вже не так почесно.

Це чітка вербальна фіксація форми, яке несе в собі інтерпретаційні можливості. Найбільш цікаві приклади йшли в американців від Ф. Лунца [9]. Якщо демократи вводили «податок на спадщину», то Ф. Лунц змінював цю назву «податком на смерть», за який вже ніхто не хотів голосувати. Якщо пенсіонери

були проти «приватизації пенсійних рахунків», то вони ухвалювали те саме, тільки під назвою «персоналізація пенсійних рахунків».

Тренд: інформаційні м'язи стали сильнішими у всіх

Це не лише підсилює владу, а й опозицію і населення. Мережеві структури тероризму в результаті примусили перебудовуватися ієрархічні армійські структури. Сьогодні будь-яка опозиційна структура, назвавши себе єдиним представником народу, може паралізувати роботу будь-якого органу влади.

Тренд: самі проблеми стали складнішими

Світ швидко змінюється, державне управління на сьогодні за ним не встигає. І глибина проблем, і їхня частота стала іншими: те, що раніше траплялося раз на сто років, сьогодні стає щорічною подією.

До складності проблем слід додати і відхід від звичного розуміння влади як передачі наказу по вертикалі. Сьогодні цього немає хоча б тому, що є коаліційні структури. До того ж, населення має зовсім інші рівні свободи, аніж це було раніше.

Тренд: вуличні демонстрації стають нормою

Останні приклади післявиборчих заворушень – Іран і Вірменія. Це також комунікація, тільки реалізується вона у фізичному просторі. Вдалі наукові підходи розроблені для співпраці з футбольними вболівальниками, де важливого значення набуває їхнє відчуття справедливості. Але й загалом у громадських рухах та їх мобілізації нову роль відіграють уявлення мас, а не фізичні характеристики. Такий підхід

надає важливого значення мобілізаційним наративам [10].

Тренд: зникає інтерес до новин

Покоління 2020, саме його зараз активно вивчають, зокрема в США, не хоче витратити на пошук новин так багато часу, як це робить старше покоління [11–12]. Росія також досить серйозно вивчає свою молодь (www.fom.ru).

Можна зрозуміти, з якою метою це проводиться. Бізнес цікавиться світом молоді, бо потрібно випускати нові типи товарів і будувати нову рекламу. Політтехнологи звертають на це увагу, бо покоління, яке народилося 1980–1991 рр., прийде до влади в 2020 році.

Тренд: зникає інтерес до газет

Щомісяця близько трьох тисяч людей припиняють читати «Нью-Йорк Таймс». Цей тренд поступово призведе до того, що газети стануть виключно елітарним читанням. Наведемо результати американського опитування 2007 р.: 55% респондентів вважають, що блоги є досить важливим джерелом міжнародних новин, 62% назвали їх важливим джерелом національних новин, 50% – місцевих. Лише 45% визнають газети більш якісною журналістикою, 25% говорять це про блоги, а 15% вважають їх рівними [12, 84].

Тобто, на наших очах відбувається повна перебудова тих комунікаційних потоків, які йдуть до людей.

Тренд: об'єктивізація підходів до аналізу комунікацій

Сьогодні жодний текст не повинен виходити без відповідної перевірки на сприйняття його аудиторією. Серед методів – фокус-групи і швидке реагування [9], нейроіміджінг [13], де вия-

вляється, що кращі бренди активують ті ж самі ділянки мозку, що й релігійні символи. Ще за часів Рейгана розроблено комп'ютерну систему PINS (political information system) [14–15].

І останнє – ціннісний аспект замість матеріального

І в американців, і в нас акцентується важливість ціннісного, морального підходу: всі вибори, особливо президен-

тські, – ціннісні вибори [16]. З цього і повинні виходити проблеми.

І тоді, на жаль лише постфактум, виникає потреба єднати, а не роз'єднувати країну. Американський варіант цієї тези від М. Дауда, одного з тих, хто привів до перемоги Дж. Буша в 2004 році, звучить так: «Ми повинні створювати кампанії, які будуть звертатися не до 51 відсотка людей, а об'єднувати країну в цілому» [17].



Література

1. Anderson B. Imagined communities / B. Anderson. – London, 1991.
2. IAC and NBC's Ben Silverman team up in new venture, but details remain scarce. – <<http://blog.taragana.com/index.php/archive/iac-and-nbcs-ben-silverman-team-up-in-new-venture-but-details-remain-scarce/>>.
3. Hoven Van M. That unnamed IAC /Barry Diller/Ben Silverman project: notion / M. Van Hoven. <http://www.mediabistro.com/agencyspy/news/that_unnamed_iacbarry_dillerben_silverman_project_notion_122729.asp>.
4. Adams M. V. Cultural fantasy versus „reality” in the 2004 American presidential election / Adams M. V. <http://www.jungnewyork.com/fantasy_reality.shtml>.
5. Adams M. V. „Getting real” versus „getting fantastic”: Clinton, Obama, McCain and the politics of imagination in the 2008 American [presidential election] / M. V. Adams. – <http://www.jungnewyork.com/getting_real.shtml>.
6. Lees-Marshment J. Political marketing. Principles and applications / J. Lees-Marshment. – New York, 2009.
7. Ніколаєнко Т. Віктора Ющенка вивели з рамок / Т. Ніколаєнко. – <<http://pravda.com.ua/news/2009/11/30/106142.htm>>.
8. Lakoff G. The political mind. A cognitive scientist guide to your brain and its politics / G. Lakoff. – New York, 2009.
9. Luntz F. Words that work. It's not what you say, it's what people hear / F. Luntz. – New York, 2008.
10. Rethinking social movements. Structure, meaning, and emotion / ed. by J. Goodwin, J. M. Jasper. – Lanham, 2004.
11. Luntz F. I. What Americans really want ... really. The truth about our hopes, dreams, and fears / F. I. Luntz. – New York, 2009.
12. Zogby J. The way we'll be. The Zogby report on the transformation of the American dream / J. Zogby. – New York, 2008.
13. Lindstrom M. Buyology. Truth and lies about why we buy / M. Lindstrom. – New York, 2008.
14. Wirthlin D. The greatest communicator. What Ronald Reagan taught me about politics, leadership, and life / D. Wirthlin. – Hoboken, 2004.
15. Hall W.C. The invention of „quantifiably safe rhetoric”: Richard Wirthlin and Ronald Reagan's instrumental use of public opinion research in presidential discourse / W. C. Hall. – <<http://www.chinoblanco.com/2008/12/wynton-c-hall-invention-of-quantifiably.html>>.
16. Electing the president 2004. The insider's view / ed. by K. H. Jamieson. – Philadelphia, 2006.
17. Rutenberg J. Ex-aide says he's lost faith in Bush / J. Rutenberg // New York Times. 2007. – April 1.



Наталія Окша

заступник начальника Управління у зв'язках з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України, магістр державного управління

Консультації з громадськістю – шлях до демократичного врядування

За демократичного устрою органи державної влади не можуть виконувати свої функції, не взаємодіючи на паритетних засадах із громадянами та їх об'єднаннями, не добиваючись і не завойовуючи їх підтримки та схвалення під час обговорення і прийняття рішень з тих чи тих питань соціально-економічного розвитку.

На сучасному етапі в Україні демократичні традиції лише усталюються. Громадяни бажають не лише бути виборцями законодавчих органів влади, але й брати активну участь у процесі підготовки важливих державних рішень. Це вимагає створення істотно нових форм та механізмів взаємодії органів державної влади й інститутів громадянського суспільства, а також висуває нові завдання перед органами державної влади.

За останні роки в Україні чимало зроблено для того, щоб діяльність органів виконавчої влади стала більш про-

зорою, відкритою і зрозумілою для кожного. З одного боку, рівень довіри громадян до влади та підтримки ними державних рішень як один із критеріїв оцінки ефективності роботи органів державної влади є досить низьким, а з другого – якість державних рішень є доволі низькою, оскільки в них часто не враховано інтереси всіх зацікавлених груп населення.

Проблеми, пов'язані з демократизацією процесу прийняття рішень, знаходяться у двох площинах – процедурній, що стосується вдосконалення існуючих стандартів і процедур, на основі яких органи державної влади будують свою роботу, та комунікативній, яка має відношення до проведення консультацій із зацікавленими сторонами в процесі розроблення нових рішень.

Стаття 38 Конституції України гарантує громадянам право на участь в управлінні державними справами, реалізація якого можлива через норми як прямої, так і непрямої демократії.

Механізм реалізації цього права через норми непрямой демократії тривалий час передбачав лише отримання інформації про діяльність органів державної влади та їх посадових осіб (Закон України «Про інформацію»), направлення до них звернень із пропозиціями та зауваженнями щодо їх діяльності (Закони України «Про звернення громадян» та «Про об'єднання громадян»). Цей механізм передбачав лише зворотній зв'язок від суспільства до органів влади, коли громадяни та їх об'єднання могли поінформувати щодо суспільних проблем та висловити свої пропозиції з приводу їх розв'язання. У той же час системності в залученні органами виконавчої влади громадян до процесу підготовки та реалізації державних рішень, врахування громадської думки не було забезпечено. Усе залежало лише від активності громадян, готовності нести взаємну відповідальність за формування політики в державі.

У 1999 році Україна ратифікувала Оргуську конвенцію «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища», яка визначає, серед іншого, основні етапи залучення громадськості до процесу прийняття рішень, починаючи з інформування на його початковій стадії. Оскільки всі види економічної діяльності впливають на навколишнє середовище, Оргуська конвенція не є вузько галузевою і стосується всіх напрямів державної політики, але механізми її застосування на рівні процедур досі не створено.

Першим законодавчим актом, що зобов'язав органи виконавчої влади оприлюднювати проекти рішень з метою отримання пропозицій та заува-

жень, є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», прийнятий у 2003 році. Законом, зокрема, передбачено відкритість для фізичних та юридичних осіб інформації щодо діяльності регуляторних органів на всіх етапах їх роботи, а також обов'язковий розгляд цими органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями. Відповідно до статті 25 Закону, регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади або його посадовою особою, якщо проект цього акта не був оприлюднений.

Цілеспрямована увага до питання інститутизації, визначення процедури залучення громадян до процесу прийняття рішень на загальнодержавному рівні приділяється, починаючи з 2003 року: з моменту розроблення Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Зазначений Порядок, затверджений постановою Уряду від 15 жовтня 2004 року № 1378, ще до прийняття був запроваджений у життя. А вже близько року тривало громадське обговорення проекту Порядку, під час якого від органів виконавчої влади, громадських організацій та політичних партій надійшло понад тисяча пропозицій та зауважень, більшість з яких були враховані в остаточному варіанті.

Саме в Порядку проведення консультацій з громадськістю щодо питань формування та реалізації державної політики вперше на законодавчому рівні було використано термін «консультації з громадськістю».

І хоча визначення цього терміна в Порядку немає, сьогодні під консультаціями з громадськістю ми розуміємо процес взаємодії між органами держав-

ної влади з громадянами та їх об'єднаннями з метою вироблення рішень, в яких враховуються права, інтереси та знання всіх заінтересованих сторін.

Передбачалася обов'язковість проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян; державних і регіональних програм; звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету України про витрачання бюджетних коштів за минулий рік; інформації про діяльність органів виконавчої влади.

Крім того, органи виконавчої влади повинні доводити до відома громадськості результати публічного обговорення шляхом оприлюднення в засобах масової інформації прийнятого рішення з обов'язковим його обґрунтуванням та відхилення альтернативних рішень, що забезпечує прозорість процесу проведення консультацій.

Враховуючи п'ятирічну практику, до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики було внесено зміни з метою його вдосконалення. Зокрема, пропонується уточнити перелік питань, щодо яких консультації з громадськістю здійснюються в обов'язковому порядку. Так, передбачено обов'язковість проведення громадського обговорення проектів актів, у яких можуть бути закладені ризики щодо виникнення корупційних правопорушень, а також регуляторних актів. Крім того, з переліку обов'язкових питань пропонується виключити звіти головних розпорядників бюджетних коштів та інформацію про роботу органів виконавчої влади, оскільки в даному випадку йдеться не про консультування, а про звітування щодо відповідної ді-

яльності, а отримані пропозиції та зауваження будуть враховані не в представлених документах, а в подальшій діяльності відповідних органів влади.

Також передбачено проведення електронних консультацій із застосуванням урядового веб-сайта «Громадянське суспільство і влада», що дає змогу створити цілісну систему проведення органами виконавчої влади електронних консультацій, забезпечити єдині стандарти їх проведення та прозорість цього процесу.

Обов'язок проводити консультації з громадськістю закріплено також у спеціальних законодавчих актах, що регламентують діяльність органів виконавчої влади. Так, згідно з Законом України «Про Кабінет Міністрів України», Уряд регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що має важливе суспільне значення.

Крім того, обов'язок головного розробника проводити громадське обговорення проектів законодавчих актів Кабінету Міністрів, які стосуються прав та обов'язків громадян, закріплено у Регламенті Кабінету Міністрів України, затвердженому постановою Уряду від 18 липня 2007 р. №950. Також Регламентом передбачено, що органи виконавчої влади під час розробки політичних пропозицій щодо вирішення питань суспільно-економічного життя, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, готують комунікаційний план із метою організації роботи для роз'яснення громадськості та окремим верствам (групам) населення цілей Уряду.

Відповідні норми знайшли також відображення у Типовому регламенті центрального органу виконавчої влади,

затвердженому постановою Кабінету Міністрів від 15 вересня 2007 р. № 1143, яким визначено, що з метою налагодження взаємодії з об'єднаннями громадян та засобами масової інформації центральний орган виконавчої влади забезпечує:

- проведення в установленому порядку консультацій з громадськістю;
- організацію вивчення громадської думки стосовно проблем, пріоритетів та перспектив розвитку у відповідній сфері;
- проведення моніторингу громадської думки під час підготовки та виконання рішень центрального органу виконавчої влади.

Водночас зазначені вище нормативно-правові акти стосуються лише системи органів виконавчої влади.

Вирішенню цієї проблеми сприятиме розроблення та прийняття Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики», Концепцію якого розробило Міністерство юстиції. Згідно з Концепцією, проектом Закону має бути передбачено стандарти комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації та громадськістю, у тому числі стандарти проведення консультацій з громадськістю.

Крім того, Верховною Радою України у першому читанні схвалено проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення». Проект Закону передбачає внесення змін до Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування», зобов'язавши місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування проводити консультації з громадськістю.

І хоча сьогодні в Україні вже сформовано певну законодавчу базу щодо правового забезпечення проведення консультацій з громадськістю, яка в цілому відповідає стандартам законодавства країн сталої демократії та чинним міжнародним нормативно-правовим актам, які підписала Україна, аналіз проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю виявив такі проблемні питання:

- недотримання стандартів проведення консультацій з громадськістю. Так, Порядком проведення цих консультацій визначені форми, строки, порядок організації та проведення консультацій з громадськістю, у тому числі щорічне планування їх проведення, проте не всі органи виконавчої влади їх дотримуються: часто обговорення тривають менше місяця, організовуються в оперативному порядку без залучення всіх заінтересованих сторін, ще частіше відсутня звітність про врахування або відхилення пропозицій і зауважень, що надійшли, та роз'яснення причин їх відхилення;

- відсутність в органах виконавчої влади фахівців для організації процесу консультування. Організаційна і професійна спроможність органів виконавчої влади забезпечити відкритість та прозорість своєї діяльності є доволі низькою, що обумовлено постійною реорганізацією (або ліквідацією) структурних підрозділів з питань взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків із громадськістю, і, як наслідок, частою ротацією кадрів;

- формалізм проведення, незацікавленість органів виконавчої влади, їх керівників у процесі консультування, оскільки громадська думка не завжди співпадає з поглядами органу, а також вимагає додаткового часу та фінансування;

- невисока оцінка працівниками органів виконавчої влади професійного рівня громадськості, обізнаності з тими чи тих питань реалізації державної політики;

- низька поінформованість громадян про діяльність органів виконавчої влади, зокрема стосовно проектів рішень, що ними розробляються.

Крім того, виникнення зазначеної проблеми пов'язано також з недосконалістю процесу прийняття державних рішень у цілому, де можна виокремити такі проблемні питання:

- відсутність управлінської культури, чіткої, цілісної та взаємозбалансованої системи планування діяльності органів виконавчої влади, системності у підготовці нормативно-правових актів. Наявність великої кількості програмних документів і планів, що не завжди узгоджені між собою, та нетривалий період роботи кожного українського уряду стають на заваді визначенню стратегії і перспектив розвитку країни у найближчому майбутньому;

- застосування недемократичної моделі ініціювання щодо розробки проектів рішень за схемою «зверху – вниз».

Зовнішнім чинником, що впливає на проблему неефективності проведення консультацій з громадськістю, є невисока активність інститутів громадянського суспільства в цілому, низька громадянська та правова культура населення, лобіювання «активними» учасниками суспільного процесу лише своїх інтересів.

Підвищити результативність проведення консультацій з громадськістю можна, зокрема, шляхом залучення до їх проведення всіх функціональних пі-

дрозділів органів виконавчої влади на всіх етапах підготовки проектів рішень, запровадження їх планування, а також удосконалення процесу підготовки до проведення консультацій з громадськістю. При цьому необхідно звертати увагу на такі моменти:

- ретельне визначення всіх заінтересованих сторін;

- визначення достатнього строку для громадськості;

- вибір способу проведення консультацій у залежності від мети та строків проведення консультацій (поінформувати, привернути увагу, отримати варіанти розв'язання проблеми, знайти підтримку запропонованого рішення тощо);

- розроблення чіткої та зрозумілої форми для отримання від громадськості конкретних пропозицій.

Але найскладнішою та найсуперечливішою є ситуація з розумінням необхідності залучення громадян до формування та реалізації державної політики у свідомості як працівників органів державної влади, так і суспільства в цілому, адже наскільки відкритість та прозорість влади залежать від самої держави, настільки вона залежить і від суспільства. Тому подальші кроки щодо удосконалення процесу залучення громадян до формування та реалізації державної політики мають полягати насамперед у створенні умов для більш активного використання громадськістю наявних багатоманітних форм. Держава має забезпечити належні умови для реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами, а також спонукати бажання громадськості вести діалог з владою.

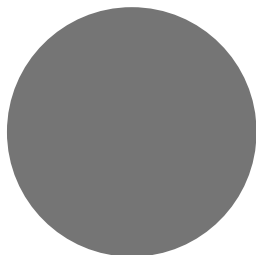




Людмила Ситніченко

керівник «Лабораторії сучасної німецької політичної філософії» при Українському філософському Фонді, член правління цього Фонду, кандидат філософських наук, вчений секретар спеціалізованої вченої ради Інституту філософії імені Г.С. Сковороди НАН України

К



До філософських засад вітчизняної комунікативної політики

Філософія, особливо соціально-філософія, незважаючи на деяку, часто позірну абстрактність її суджень, є теоретичним осягненням істотних зрушень у соціальному бутті та застереженням проти згубних його недоліків. Не є винятком і філософія комунікації, поява якої органічно пов'язана з історією повоєнної Європи, її надіями та зусиллями в річищі розбудови демократичного суспільного ладу. Цей філософський дискурс торував собі шлях на тлі глибинного розчарування некритичним спілкуванням у межах окремих, обмежених спільнот та впевненості в тому, що нові суспільні інституції будуть справедливими, відкритими та чесними не лише для обраних, своїх, але й для всіх громадян об'єднаної Європи. Загальне переконання в можливості створення нової відкритої комунікативної політики та практики зумовило пильну увагу до засадничих понять та конкретних механізмів процесу комунікації, прагнення зрозуміти місце останнього в подоланні соціальних негараздів та несправедливостей. Адже зневага та недовіра учасників комунікативної взає-

модії один до одного не лише блокують досягнення ними позитивних результатів, а й стають на заваді нормального суспільного розвитку загалом.

Сказане безпосередньо стосується і перспектив запровадження сучасної державної комунікативної політики в Україні, яка б сприяла проясненню відповідальних взаємин влади та народу, послідовному втіленню в життя демократичних способів їх функціонування. Отже, звернення до сучасної, передусім німецької, філософії комунікації актуальне насамперед тому, що її основні поняття та принципи сприяють критичному осягненню вітчизняного комунікативного процесу. Йдеться про поступове усвідомлення, що й українські громадяни мусять прагнути до того, аби не бути лише об'єктами частогусто заангажованої корпоративними інтересами маніпулятивної інформаційної політики та німотними атомами хоча б навіть і нашого спільного національного соціокультурного буття. Навпаки, лише привселюдне громадське обговорення допоможе зрозуміти, виявити справжню сутність не тільки загальних,

але й окремих інтересів, чесно розв'язати конфлікт між ними. Комунікативна філософія, про що ми говоримо нижче, була й залишається спробою компетентної відповіді на питання про розбудову демократичного, публічного та прозорого комунікативного процесу, про пошуки шляхів мирного залагодження соціальних суперечностей, конструктивного діалогу окремих соціальних груп [1].

Показовими та евристично значущими є самі умови конституювання сучасної комунікативної філософії, її основних понять та намірів. Німецька соціальна філософія не випадково відверто спрямована в річище філософії комунікації, адже саме остання глибоко та конструктивно осмислює актуальні й до сьогодні соціальні проблеми. По-перше, йдеться про те, що при руйнуванні традиційного індустріального світу утворюється низка псевдоспільнот, де ніхто не бере на себе справжньої, неанонімної відповідальності, що одночасно супроводжується процесом позірної прозорості та спрощеної зрозумілості. По-друге, в сучасному (а особливо в нашому перехідному, пострадянському) суспільстві продовжують існувати потужні інструменти демагогії та популізму, ефективного перекомбінування міфів та упереджень повсякденної свідомості. Негативним результатом цього неначе прозорого, а по суті, маніпулятивного процесу є стандартність та конформність людського мислення й поведінки. Іншими словами, філософія комунікації постійно застерігає, що в критичному сприйнятті влади ми мусимо не забувати про її постійне прагнення приховати своє справжнє егоїстичне обличчя за привітною зовнішністю картинок ЗМК та постійним, по суті популістським, прагненням видимої культурної безпе-

редності. У межах соціокультурної сфери найяскравішим втіленням нашої наївної віри в науці й техніці, що розбудовані за принципом інструментального (монологічного) панування над природою і людиною, є передусім ЗМК. Саме вони зумовлюють поступове перетворення «культурно-критичної публічності» на «культурно-споживче», формування у суспільстві покірною конформізму та загрожують небезпекою втрати політичної свободи й особистої ідентичності, посиленням безконтрольної патерналістської влади [2]. Втілене у ЗМК спотворене, монологічне спілкування (у формі повідомлень, реклами, розважальних програм) позбавляє людину можливості (та й необхідності) справжнього, діалогічного спілкування, яке дає їй змогу мислити, ставити запитання, утверджувати свою точку зору. До того ж, перенесення в комунікаційну сферу монологічних моделей інструментальної дії загрожує особі втратою її ідентичності.

Сутнісне осягнення безпеки перетворення комунікації в об'єкт маніпуляції чи товар та з'ясування можливостей подолання цієї небезпечної для суспільства ситуації пов'язане передусім із іменем добре знаного тепер і в Україні німецького філософа Юргена Габермаса. Завдяки його працям у сучасну соціальну філософію прийшло усвідомлення того, що комунікація – універсальне надбання людства та принципово важлива, фундаментальна умова людського буття. А традиційна, як виявилось, обтяжена низкою небезпек віра в силу наукового розуму має поступитися довірою до продуктивної сили комунікації, що набуває свого найповнішого втілення в боротьбі за соціальне визволення, в справедливих громадських інституціях демократичної держави.

Особливе місце в контексті вітчизняних вимірів світових стандартів комунікації влади та громадськості належить роботі Ю. Габермаса «Структурні перетворення у сфері публічності», де він окреслює основні етапи розвитку своєї теорії комунікації, її засадничі поняття та теоретичні перспективи.

У чому ж важливість процесу відкритого обговорення та рівноправного обміну аргументами з тих чи тих принципово важливих суспільних проблем? Насамперед у тому, що це є (визнаний сучасною соціальною та політичною філософією) шлях розбудови демократичного, цивілізованого суспільства, якому властиві розширення соціальної рівності та свободи і демократизація держави, створення відкритого комунікативного простору між владою та громадськістю. Більше того, «обговорення має спиратися на обмін аргументами, а чи ведуть вони до справедливих компромісів, істотно залежить від умов ведення процесу обговорення, і саме їх слід оцінювати з позицій моралі» [3]. Адже насправді жодна суспільно значуща справа неможлива поза її колективним – комунікативним, опосередкованим публічним обговоренням – визнанням, а єдиною прийнятною силою в подоланні суспільних суперечностей має бути сила кращого аргументу.

Засадниче для творчості Ю. Габермаса поняття «громадськість» стало провідним і для його теорії комунікації. Воно мовить до нас про ті, засновані ще в Давній Греції, феномени суспільного життя, яким сутнісно притаманна відкритість, привселюдність та їх постійне відтворення шляхом комунікації. Люди – це не німотна спільнота, адже вона здатна промовляти. Їх суспільним ідеалом виступає непримусова, і, зрештою, вигідна для всіх, а тому справед-

лива згода вільних та рівних особистостей. Способи існування «громадськості», комунікативності, відкритості історично різні, а їх основне завдання – стати дієвою противагою як нерозважливості, егоїстичності приватного інтересу, так і маніпулятивним, іноді навіть диктаторським прагненням адміністративної влади. Що ж має бути між ними, узгоджувати їхні напружені різновекторні спрямування? Саме цю здатність «громадськості» (через створення розмаїтих автономних об'єднань) бути справжньою середньою ланкою між державою та індивідом Ю. Габермас вважає найістотношою царинною своєї дослідницької уваги. Розповідаючи про можливі загрози функціонування «громадськості» (використання її з корисливою метою та бюрократизація), дослідник наголошує на конструктивному сенсі її комунікативної відкритості – як середовищі раціонального узгодження приватного та колективного інтересів, традиційних цінностей та процесів модернізації. Ю. Габермас, розраховуючи на те, що відкритість громадськості буде спиратися «на політичну культуру приривчаєного до свободи населення» [3], постійно намагається теоретично виокремити засадничі комунікативні механізми її функціонування.

Принагідно зауважимо, що власне філософське осягнення феномена відкритості розпочинається з творчості іншого видатного німецького філософа минулого століття М. Гайдегера. Він прагнув не лише сутнісно спрямувати сучасну філософію на осягнення буденності, але й пов'язати відкритість із процесом розмови. Проте в річищі цілісного осмислення відкритості ми мусимо йти далі, розвиваючи тезу про те, що цей феномен потребує не лише формальної, але й реальної рівності її

учасників. Навіть за найсприятливіших для процесу спілкування умов не варто очікувати відкритості цього процесу та активної участі в ньому економічно залежних людей.

Продовженням та розгортанням сказаного в «Структурних перетвореннях публічності» є засаднича моральна інтуїція взаємного визнання учасників комунікації як рівних, тобто таких, що мають однакові шанси на раціональну аргументацію в дискусії. Іншими словами, вступаючи в комунікацію, я наперед погоджуюся з тим, що інша людина, так само як і я, може привселюдно та обґрунтовано пояснити свою позицію чи навести раціональні контраргументи. Тобто йдеться про мою здатність не лише до критичного мислення, але й до відповідальності за власні вчинки, а також про спроможність раціонально пояснити, аргументувати свої дії в процесі публічного їх обговорення. Звичайно, Ю. Габермас не закриває наївно очі на неможливість уникнення тих спільних загальних умов, яким вже заздалегідь підпорядкована наша комунікація. Проте означені сторонні впливи (у вигляді традицій чи інтересів, влади чи грошей) не є властивими самому комунікативному процесу. На них варто дивитися як на те, що спотворює комунікацію, негативно впливає на її відкриті симетричну природу. Саме людське буття є не безпосереднім, а опосередкованим з одного боку мовою, відкритим та не спотвореним спілкуванням, а з другого – культурно-історичною традицією, інтересами та владою. До того ж, традиційні цінності також можуть не лише бути засадою справедливої влади, але й приховувати її нелегітимність та відчуженість, яка спотворює комунікацію. Таким чином, і перед нами, і перед Ю. Габермасом виникає запитання: як убезпечити процес

спілкування низки зовнішніх примусів та спотворень?

Відповідаючи на це, Ю. Габермас наполягає, що позбавитися від зовнішніх примусів допоможе встановлення належних правил комунікації, головним із яких є справедливий розподіл шансів учасників спілкування та дотримання правила «кращого аргументу». Сюди додається ще й поняття «ідеальна комунікація», в якій спілкування не спотворюється ні зовнішнім, ні внутрішнім (цій самій комунікації властивим) примусом, а конститується силою кращого аргументу в межах «ідеальної комунікативної спільноти». А останній властивий симетричний, справедливий розподіл шансів для досягнення справжнього взаєморозуміння. Демократично організована спільнота мусить досягати єдності (консенсусу) через дискурс. А дискурс – це і є практика комунікативних взаємин для досягнення узгодженості та суспільної згоди при зіткненні інтересів. Таким чином, саме дискурс щодо норм та цінностей співіснування є найвищою інстанцією суспільного життя.

До того ж, німецький філософ не лише застосовує розроблені сучасною філософією правила ведення дискурсу, а й наполягає на необхідності вирізняти справжній, істинний, та несправжній консенсуси. Під першим він розуміє згоду, що є результатом вільного від будь-якого примусу обговорення людей, здатних підкоритися лише одній силі – силі кращого аргументу. Сказане є важливим для нас передусім із точки зору можливості дискурсивного обговорення моральних та правових суджень, що й є втіленням людських відносин. На жаль, жодне філософування (це помітив вже І. Кант) не допоможе людині стати доброю та чесною, проте ми мусимо приймати рішення,

в яких наші інтереси узгоджуються з інтересами інших. Наступна ж теза Ю. Габермаса про те, що подолання несправедливого суспільного ладу потребує загального громадського консенсусу засади спільного порозуміння, яке б задовольняло нашу інтуїцію однакової поваги та солідарної відповідальності за кожного, свідчить швидше не про утопічність його поглядів, а про необхідність повернення до реального життя, до реалістичної комунікативної політики. Ця політика мусить зважати на деякі істотні обставини. По-перше, на те, що найбільш згубним та деструктивним для процесу комунікації є глибинний соціальний хаос, безвідповідальне

розбалансування влади аж до її відсутності, всепоглинаюча недовіра до верхів і зневага до низів. По-друге, на значення громадянського суспільства як єдино демократичного способу впливу на державні структури. Йдеться про сукупність розмаїтих соціальних практик, основною метою яких є уникнення соціальних конфліктів та суперечностей через розв'язання їх шляхом розвитку справедливої комунікації, рівноправного й чесного діалогу індивідуальних та колективних, загальносуспільних та корпоративних інтересів. Важливою засадою цього процесу є не лише відкритість та відповідальність його учасників, але й їхня довіра, толерантність.



Література

1. Першим вітчизняним дослідженням основних понять та принципів сучасної філософії комунікації стала робота Ситніченко Л. Першоджерела філософії комунікації. – К., 1996.
2. Детальніше означені процеси негативних наслідків домінування інструментального мислення проаналізовані в роботах Чальза Тейлора, зокрема в його Етиці автентичності. – К., 2002.
3. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство. – Львів, 2000. Зауважимо, що, на нашу думку, поняття «відкритості» (ключове для назви цитованої роботи) ліпше було б перекладати як «публічність», що є кращим відповідником німецького «Oeffentlichkeit». Через це ми й говоримо про роботу Габермаса в цьому перекладі.



Володимир Широков

член-кореспондент НАН України,
директор Українського мовно-інформаційного центру
при НАН України

34

Про лінгвістичну експертизу офіційних документів та лінгвістичне забезпечення діяльності державних органів України



Прикметною рисою сучасної української політичної історії є надзвичайна активність законотворчого процесу. Навряд чи в будь-який попередній період у нас вводилося в дію стільки законодавчих актів, як за останні вісімнадцять років. Це й зрозуміло, адже тепер відбувається перехід до правової держави, де основним чинником регламентування суспільного життя є закон.

У цьому зв'язку й постає проблема якості самої законотворчої системи. Зазначена проблема є новою для України, багатовимірною і складною. Одним із важливих її аспектів, на нашу думку, є лінгвістичний. Адже всі нормативно-правові акти, у тому числі й закони, зрештою, є текстами, написаними природною мовою. Отже, априорі не можна вважати їх вільними від логіко-лінгвістичних девіацій, колізій та інших семантичних дефектів, властивих природномовним текстам.

З метою запобігання цим негативним явищам, шкідливим у застосуванні практиці, й виникає необхідність проведення лінгвістичних експертиз законодавчих актів і законодавчої системи в цілому.

Слід зазначити, що лінгвістична експертиза віддавна входить до переліку інструментів юридичної практики. Адже і створення, й застосування закону передбачають проведення семантичного аналізу текстів (як законодавчих актів, так і текстів, носіями яких виступають суб'єкти та об'єкти правовідносин).

Багатовікова судова та адміністративна історія знає безліч випадків розгляду суперечок і непорозумінь, пов'язаних із текстами та їх тлумаченням, зокрема з нечітко сформульованими фразами, неточним, неоднозначним чи помилковим добром мовних одиниць, невдало вжитими виразами написаного (сказаного), що впливає на розуміння

тексту – як друкованого (опублікованого), так і усного (проголошеного).

Хрестоматійними в юридичній практиці є випадки розгляду з приводу слів і словосполучень, сприйнятих адресатами тексту як інвектива – образа особи адресата або наклеп на неї. Згадаймо хоча б комедійний сюжет М.В. Гоголя «про те, як посварилися Іван Іванович з Іваном Никифоровичем»:

*«Відомий усьому світові своїми бого-
супротивними вчинками дворянин Іван,
Никифорів син, Довгочхун, – писав Іван
Іванович Перерепенко до суду, – сього
1810 року, іюля 7 дня учинив мені
смертельну обиду... Оний дворянин...
назвав мене публічно обидним та по-
носним для честі моєї йменням, саме:
гусаком, тоді коли відомо всьому
Миргородському повіту, що сею гнус-
ною тварюкою я ніколи аж ніяк не
іменувався і наперед іменуватися
не збираюсь».*

Отже, колізія згаданого художнього твору має, як бачимо, лінгвістичну природу, що зрештою призвело до судової справи, яка тягнулася багато років.

Потреба в лінгвістичній експертизі тексту в зв'язку з судовим процесом з'явилася ще в античний період. Так, за переказом академіка Я. К. Грота¹, один багатий римлянин заповів, щоб після смерті була відлита його золота статуя зі стрілою в руці («поставити статую, що золоту стрілу несе»). Чоловік залишив для цього необхідну кількість дорогоцінного металу. Старший же син – головний виконавець батькового заповіту – виконав наказ досить оригінально: він виготовив камінну статую, в руці якої була золота стріла. Молодші брати висунули вимогу поділити зо-

лото, що залишилося, між усіма спадкоємцями. У відповідь старший брат послався на заповіт, витлумачивши його в такий спосіб: «Поставити статую, що золоту стрілу несе», – мовляв, батько й залишив золота лише на стрілу. Латина уможливлювала подібну фразу в заповіті, оскільки і «statua» (статуя), і «sagitta» (стріла) – жіночого роду, а форма дієприкметникового звороту, що застосовується в оригіналі, може бути віднесена до обох іменників.

Відомі й інші сюжети зі світової літератури, які також можна вважати лінгвістичними експертизами де-факто. Типовим прикладом є уривок з комедії П. Бомарше «Безумний день, або Весілля Фігаро»²:

Дубль-Мен. ...Підійдіть, докторе, і прочитайте боргове зобов'язання.

...

Бартоло (читає). «Я, нижчепідписаний, свідчу, що отримав від панни і т. д. Марселіни де Верт Аллюр, в замку д'Агуас-Фреска, суму в дві тисячі піастрів, яку суму я зобов'язуюсь їй повернути, на першу її вимогу, в цьому замку та одружитись з нею на доказ вдячності і т. д.» Підписано: «Фігаро». На мою думку, боржник повинен повернути борг і виконати зобов'язання, сплативши всі витрати. *(Виголошує обвинувальну промову).* Панове! Ніколи ще більш цікава справа не була поставлена на розгляд нашого суду. З часів Олександра Великого, який обіцяв одруження прекрасній Телестріс...

Граф (перебиває). Але перше ніж піти далі, пане повірений, треба переконатись, чи визнає обвинувачений законність цього документа.

1. Цена слова: Из практики лингвистических экспертиз текстов СМИ в судебных процессах по искам о защите чести, достоинства и деловой репутации / под ред. М. В. Горбаневского. – М., 2001. – 184 с.

2. Бомарше, П'єр Огюстен Карон. Безумний день або Весілля Фігаро. Комедія на 5 дій: пер. з фр. С. Тобілевич за редакцією І. Кочерги. – К.: Мистецтво, 1951. – С. 96–99.

Брідуазон (до *Фігаро*). Що ж ви можете сказати про те, що тут прочитали?

Фігаро. А те, що з лукавства, через помилку або неухвагу документ цей було прочитано неправильно, бо в документі не сказано, що: «яку суму я зобов'язуюсь їй повернути та одружитись з нею», а: «яку суму я зобов'язуюсь їй повернути або одружитись з нею», – а це зовсім інше.

Граф. Як там стоїть в умові – «та» чи «або»?

Бартоло. Тут написано «та».

Фігаро. Там написано «або».

Брідуазон. Дубль-Мен, прочитайте самі!

Дубль-Мен (*бере napip*). Це буде певніше, бо часто позивачі перекручують, читаючи. (*Читає*). Е-е-е... Панна е-е-е де Верт Аллюр... е-е-с... А! «...яку суму я зобов'язуюсь їй повернути, на першу її вимогу, в цьому замку... та... де... або... та... або...» Слово погано написано... та тут все ще й чорнильна пляма...

Брідуазон. П-п-пляма? Розумію!

Бартоло. Я стверджую, що тут є сполучник «та», який зв'яже дві рівносильні частини речення: «я заплачу пані та одружусь з нею».

Фігаро (*так само*). Я стверджую, що це є сполучник розділовий – «або», який розділяє вищесказані частини: «я заплачу пані або одружусь з нею». Коли він буквоїд, то я ще більший. Коли він хитрий, то я ще хитріший, – я його зажену на слизьке.

Граф. Як же судить у подібному випадку?

Бартоло. Щоб розв'язати питання, не варто сваритись із-за одного слова; нехай це буде «або».

Фігаро. Я прошу записати це в протокол.

Бартоло. Ми на це згодні. Такий хитрий підхід не врятує винуватця, який

повинен буде і сплатити борг, і одружитись з позовницею згідно з внутрішнім змістом документа.

Фігаро. Нічого подібного! Пан Бартоло думає, що я забув синтаксис і правила граматики. Зміст документа ясний: або я заплачу їй гроші, кома, або одружусь з нею...

Бартоло (*швидко*). Коми немає.

Фігаро (*швидко*). Вона там є. Кома, або одружитися з нею.

Бартоло (*дивиться на документ, швидко*). Коми немає, панове!

Фігаро (*швидко*). Вона там була, панове. Крім того, де це ви бачили, щоб чоловік, який одружується, ще й платив борг своїй жінці!

Відзначимо кваліфіковане використання лінгвістичних фактів фігурантами цього епізоду. Вони зі знанням справи тлумачать функції сполучників – чи то є «сполучник “та”, який зв'яже дві рівносильні частини речення», чи, навпаки, «сполучник розділовий – “або”, який розділяє вищесказані частини»; посилаються на синтаксис і граматику.

В європейських країнах лінгвіст-експерт є необхідною фігурою при розгляді судових справ та правових колізій. Про це, зокрема, свідчить реакція пошукової системи інтернету на запит «linguistic expert», яка видає понад чотири мільйони посилань.

Для української правової системи лінгвістична експертиза має ще більше значення з огляду на реальний рівень володіння українською мовою суб'єктами і сторонами законотворчого та законозастосувального процесів. Про це свідчить і наш власний досвід виконання логіко-лінгвістичних експертиз, що проводилися в Українському мовно-інформаційному фонді НАН України, у тому числі, за вимогою державних органів.

Зокрема, у 2007 році Українським мовно-інформаційним фондом було виконано лінгвістичні експертизи трьох редакцій Податкового кодексу України (попередньої, першої та другої). На основі цього можна робити певні висновки та узагальнення, що, на нашу думку, є характерними не лише для Податкового кодексу України (ПКУ), а й, мабуть, для багатьох інших законодавчих актів. Зрозуміло, що ці підсумки насамперед стосуються лінгвістичних питань і враховується те, в який спосіб відбувається втілення (розкриття змісту) податкової системи в пропонованому проекті законодавчого акта. Разом із цим висвітлюється і певний досвід, набутий у процесі спілкування та співпраці лінгвістів-експертів із авторами-розробниками розділів проекту ПКУ.

Ознайомившись з текстом проекту Кодексу, ми зробили висновок, що він надто складний для сприйняття. Йдеться про вживання переобтяжених, невдалих, а то й просто неправильних мовних конструкцій, але не тільки про це.

Перший висновок, який зробить будь-який неупереджений читач, – зазначений документ написано фахівцями і для фахівців. Саме цим можна пояснити велику кількість термінів та мовних конструкцій, що вживаються у специфічних значеннях, характерних лише для фахового середовища, й у формі, адаптованій до цього середовища. Тим часом, як Кодекс є документом, що ним має користуватися кожний платник податків, а це – більшість дорослого населення України. Отже, Кодекс повинен бути написаний зрозумілою українською літературною мовою.

Це зробити дуже і дуже нелегко, особливо, якщо зважити на те, що розробниками Кодексу є лише фахівці з різних аспектів предметної галузі цього

законодавчого акта (фінансисти, юристи, податківці, митники тощо). Але, враховуючи функціональну спрямованість Кодексу, він має бути адаптований до сприйняття пересічним читачем, а зміст – викладений зрозумілою літературною мовою.

Наступне зауваження стосується Податкового кодексу як системи. Адже на початку його розробки анонсувалося, що буде виписана чітка й логічна система оподаткування в Україні. Проте, ретельно проаналізувавши всі запропоновані редакції, ми дійшли висновку, що, незважаючи на глибоку фахову підготовку розробників, усвідомлення Кодексу як системи оподаткування в проекті не відбулося, принаймні його системні аспекти висвітлено невідрізно. Йдеться про системне усвідомлення предметної галузі, яке, на нашу думку, передбачає визначення таких аспектів: системотвірні об'єкти, системотвірні відношення та системотвірні інваріанти. Саме зазначені аспекти роблять предметну галузь системою, а не випадковим зібранням чинників. На жаль, цього в проекті Кодексу не експліковано, через що він справляє враження хоча й великого, але системно невпорядкованого зібрання тверджень щодо податкових відношень в Україні. Поняттєвий апарат Кодексу іноді виписано досить неакуратно, трапляються некоректні визначення термінів. У проекті Кодексу не завжди дотримані норми та принципи визначення основних понять; дехто з розробників, мабуть, недостатньо знайомий із термінографією і тому вдається до помилок у цьому аспекті. Взагалі складається враження, що розробники проекту Кодексу концентрувалися переважно на змісті предметної галузі й мало цікавилися формою подання тексту. Але, як відомо, будь-який зміст існує

лише у певній формі, і якщо забувати про вимогу їх узгодження при оформленні матеріалу, то документ може втратити і змістовий складник.

На жаль, розробники проекту Кодексу недостатньо враховували обов'язкові для використання настанови щодо підготовки законодавчих актів, у тому числі й ті, що були затверджені державними органами України. Саме вони визначають принципи законодавчої практики.

Зокрема, в методичних рекомендаціях щодо оформлення проектів законів, підготовлених апаратом Верховної Ради України, та в Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схвалених постановою Міністерства юстиції України №41 від 21.11.2000 р., визначено такі вимоги до використання термінів у проектах нормативно-правових актів:

- вживати у тексті проекту лише ті терміни, які є необхідними для розкриття його змісту;
- дотримуватися принципів обов'язкового пояснення терміна, який вживається вперше і має значення, відмінне від загальноживаного;
- забезпечувати тотожність змісту терміна в усіх випадках його використання за текстом проекту нормативно-правового акта, а також у чинних нормативно-правових актах.

У згаданих вище Рекомендаціях зазначено: «Текст проекту викладається стисло, простою літературною мовою, за змогою, короткими фразами. Не варто застосовувати фрази з багатьма підрядними реченнями. Особливу увагу необхідно звертати на точність термінології. Визначення термінів повинно відповідати тому змісту, який міститься в літературній мові, спеціальних науках та чинному законодавстві, і

має бути однаковим у всьому тексті закону. Якщо термінологія обмежується лише цим законом, то дається відповідне застереження».

Тут ми не будемо наводити приклади, що ілюструють викладені нами загальні положення, адже проект аналізованого документа не було оприлюднено і навіть представлено до розгляду Верховною Радою України. Наші зауваження були передані авторам цього документа і сподіваємося, що частина з них врахується при подальшому опрацюванні. Але основний висновок, який можна зробити вже зараз, є таким.

Вважаємо, що ставити в провину авторам нормативно-правових актів логіко-лінгвістичні вади немає жодної перспективи. Навпаки, необхідно перевести ці питання у конструктивне русло. Тим більше, що вже настав момент створення цілісної системи лінгвістичного забезпечення діяльності державної влади України. Саме системний підхід у цьому питанні, на наше переконання, приведе до успіху.

Які ж елементи системи лінгвістичного забезпечення ми бачимо обов'язковими і першочерговими?

Перш за все це об'єкти лексикографічного забезпечення, тобто словники: загальномовні (передусім правописні та тлумачні); термінологічні з різних предметних галузей та власне сфери державного управління; перекладні двомовні та багатомовні; енциклопедичні словники і довідники тощо. Зрозуміло, що забезпечення такими лінгвістичними засобами лише державні органи, при цьому залишаючись на традиційній паперовій основі, сьогодні неможливо. Адже укладання та видання довідкової літератури потребує значної затрати часу висококваліфікованих фахівців, а паперові

видання приблизно в два рази дорожчі, ніж електронні.

Український мовно-інформаційний фонд має досвід створення таких праць. Достатньо згадати електронний словник – Інтегровану лексикографічну систему «Словники України», остання версія якої містить понад 257 тисяч реєстрових одиниць, де реалізовано функції побудови повної словозмінної парадигми, транскрипції, синонімії, антонімії та фразеології. Цей електронний словник є достатнім для редагування будь-яких текстів. Вважаємо, що доцільно було б на державному рівні прийняти рішення про обладнання всіх персональних комп'ютерів, що виробляються та продаються в Україні, системою «Словники України». До того ж, вона щорічно удосконалюється, її функції розширюються, а сучасні технології дають змогу проводити оновлення в автоматичному режимі.

Наступне питання – створення Державного тезаурусу України. Його варто комплектувати на основі розроблюва-

ного в Українському мовно-інформаційному фонді нового 20-томного тлумачного Словника української мови. За своєю лексикографічною спрямованістю Державний тезаурус України повинен нагадувати словник тлумачного типу, але особливий. Насамперед його слід подати як електронну лексикографічну систему. Вона мусить бути пов'язана і мати вихід на морфологічно і семантично анований корпус українського законодавства. Тоді разом із тлумаченнями слів та словосполучень система надавала б можливість безпосереднього виходу на всі контексти їх вживань. Такий підхід став би серйозним запобіжником різночитань та кривотлумачень нашого законодавства. Нарешті, серед засобів лінгвістичного забезпечення ми бачимо цілу низку електронних інструментів інтелектуального опрацювання текстів: починаючи від граматичних, семантичних та синтаксичних маркерів, аж до концептографічних систем аналізу та експлікації знань із природномовних текстів.





Андрій Ротовський

керуючий директор ЦГЗ Р.А.П.І.Д.,
кандидат філософських наук,
доцент КНУ імені Тараса Шевченка

40

Інтернет як інструмент громадських комунікацій муніци- пальної влади та її цільових аудиторій

Пропагувати інтернет як засіб інформування та комунікації, очевидно, вже не потрібно. Більшість працівників інформаційних служб та керівників міських органів влади хоча б на інтуїтивному рівні розуміють значимість цього інструмента, особливо в мегаполісах.

Проте досить часто доводиться чути застережні висловлювання на кшталт: у нашому місті користувачем інтернету є незначний відсоток населення міста чи області, а тому, мовляв, інтернет для нас – це справа майбутнього.

Дамо відповіді на кілька запитань із цього приводу, аби більш предметно зрозуміти актуальність теми «Інтернет як засіб комунікації муніципальної влади» для кожної конкретної інформаційної служби певного міста.

Які ці запитання?

- Скільки користувачів інтернету в Україні?
- Яка «карта» інтернету по різних містах та регіонах?
- Яка структура аудиторії інтернету загалом, а також по різних містах та регіонах?
- Які пріоритети аудиторії за інтересами, каналами?
- Які технічні характеристики й, відпо-

відно, інформаційні можливості мають користувачів інтернету в кожному місті?

- Які прогнози, тренди розвитку інтернету?
- Які інформаційно-функціональні можливості будуть мати користувачі в недалекому майбутньому?

На більшість цих запитань відповіді дають регулярні дослідження інтернет-аудиторії, які проводяться в Україні в тому числі неспеціалізованими організаціями. За даними панелі Gemius Ukraine, аудиторія інтернету в Україні станом на квітень 2008 року становила 6 млн. 76 тис. користувачів (real users), в квітні 2009 року – 7 млн. 231 тис. користувачів (real users). За вказаний період приріст становив 1,15 млн. – 18,7%. За регіонами аудиторія розподіляється таким чином: Київ – 36,2%, Київська область – 10,0%, Дніпропетровська область – 9,2%, Одеська область – 7,9%, Харківська область – 5,9%, Донецька область – 5,6% і на решту регіонів припадає 25,3%. Це ж дослідження вказує на те, що 57% користувачів інтернету в Україні – чоловіки, а 43% – жінки. При цьому, за віком аудиторія користувачів розподілена так: 37% – від 16 до 24 років; 29% – від 25 до 34 років; 19% –

від 35–44 років; 12% – від 45 до 54 років; 3% – від 55 років. Близько 85 % користувачів мають доступ до всесвітньої мережі з дому, 46 % – з роботи.

Які висновки можна зробити для практики комунікацій:

1. Інтернет-аудиторія розвивається надзвичайно динамічно. Це не лише майбутнє, але й теперішнє комунікацій.

2. Інтернет-аудиторія – це найбільш активні, суспільно впливові особи громади.

3. Технічно інтернет розвинутий достатньо, проте кабельний інтернет розвивається стрімко, а отже, для більшості користувачів доступні відео- та аудіоматеріали.

Інтернет став фактором формування глобального інформаційного простору в тому числі й на території України.

Навіть у віддалених населених пунктах, де небагато осіб користується мережею інтернет, інформація щодо актуальних тем життя країни, міста надходить опосередковано (через онуків, дітей, родичів).

Наскільки спеціалісти муніципальних інформаційних служб зацікавлені в ефективній діяльності в інтернеті?

Дослідження, проведене Українською лігою зі зв'язків із громадськістю серед прес-секретарів міських рад (понад 300 опитаних), засвідчило, що абсолютна більшість респондентів вважає пріоритетними для себе знання у сфері комунікацій муніципальної влади саме в інтернеті.

Це новий тренд, і працівники прес-служб розуміють, що інтернет вже зараз є важливим (а надалі ця тенденція зростатиме) інструментом інформаційної політики міського органу влади. Показово, що такі відповіді характерні для спеціалістів не тільки у мегаполісах, а й у невеликих містечках, де кабельним

інтернетом користується незначний відсоток населення.

Особливо посилюється увага до інтернету в переддень виборів, адже, як свідчить практика, саме через цей ЗМК здійснюється більшість інформаційних агресій проти керівників органів влади, що беруть участь у виборах. Отже, знати, як фахово діяти в мережі, вже сьогодні допоможе бути комунікаційно ефективним.

Із чого інформаційній службі органу влади слід починати системну роботу в мережі інтернет? Ми розробили набір послідовних запитань, відповіді на які обов'язкові для того, щоб з'ясувати правильний напрям стратегії й тактики інформаційної роботи в інтернеті.

1. Скільки жителів конкретного населеного пункту регулярно отримують інформацію в інтернеті?

2. Скільки близьких родичів чи жителів міста, що тимчасово в ньому не проживають, підключені до інтернету?

3. Який соціокультурний, комунікативний, професійний, статевий та віковий портрети користувачів інтернету за визначеними кластерами?

4. Як (через оптоволоконний кабель, dial-up, мобільний інтернет, вдома чи на роботі) користуються мережею різні кластери аудиторії інтернету?

5. Які резерви підключення користувачів до ефективних каналів?

6. Які темпи розвитку оптоволоконного способу підключення?

7. Яка комунікативна культура користувачів інтернету різних кластерів?

8. Які тренди розвитку кожного кластера аудиторії інтернету?

9. На яких ресурсах отримують інформацію та комунікують представники різних кластерів інтернету?

10. За якими ключовими словами користувачі інтернету здійснюють пошук певної інформації?

11. Як часто та які ключові слова вживають, коли шукають інформацію, що стосується роботи конкретної організації, служби, виду діяльності, продукту тощо?

12. Яка «упізнаваність» аудиторії інтернету конкретного органу, керівника, програми, продукту, організації (чи є вони частиною дискурсу в зоні інтернету взагалі)?

13. Який імідж (емоційна оцінка) конкретний орган, керівник, програма тощо мають серед користувачів інтернету?

14. Яку репутацію (раціональна оцінка) конкретний орган, керівник, програма тощо мають серед користувачів інтернету?

15. Які імідж та репутація конкуренти конкретного органу, керівника, програми тощо мають серед користувачів інтернету?

16. Кількісні (як часто згадуються та де) та якісні (в яких оцінках, як ефективно з точки зору цілей органу влади, організації, продукту) оцінки присутності керівника чи представника органу влади, організації, продукту на тих ресурсах, яким довіряють жителі конкретного міста.

17. Комунікативні характеристики власних інтернет-ресурсів, що передбачає відповіді на низку запитань:

- які результати SEO-аудиту (пошукової ефективності) корпоративного ресурсу органу влади?

- яким є ресурс – монологічним чи діалоговим?

- наскільки ефективними є системи діалогу?

- який кількісний трафік ресурсу (кількість відвідувачів у різні періоди)?

- структура трафіка (звідки приходять відвідувачі, за якими ключовими словами, хто вони тощо)?

- яким є оптимальний трафік із врахуванням ринкової ніші (за кожним кластером)?

- яка поведінка користувачів на корпоративному ресурсі?

- як кореспондується відвідування ресурсу та проведення off-лайнних подій у місті?

- які механізми (та як вони працюють) просування ресурсу в інтернеті?

- як працює механізм зворотного зв'язку на ресурсі?

- який відсоток активних користувачів інтернету в місті; якою теоретично має бути інформація, вміщена на ресурсі?

- яка частина контенту ресурсу генерується самими користувачами?

- як часто оновлюється контент-ресурс?

- як часто повертаються користувачі на контент-ресурс?

- як часто посилаються на даний ресурс користувачі на власних ресурсах (індекс цитування)?

- чи є блоги користувачів на ресурсі та як вони ведуться?

- чи ведеться поточна аналітика ресурсу та як вона впливає на модернізацію сайту?

- чи ведеться бренд-моніторинг?

- чи ведеться пабліситі-моніторинг?

- чи ведеться превентивний аналіз ризиків інформаційних атак конкурентів?

Як отримати відповіді на ці запитання? Рецепт немає. Частина інформації – це загальновідома соціально-економічна, галузева статистика у конкретному місті, іншу надають аналітичні сервіси пошукових систем, ще частину потрібно шукати на перетині різних інформаційних потоків, отримувати як висновок порівняння різних трендів.

Ця робота не з легких, проте вона варта зусиль, оскільки надає сенсу самому ресурсу та мотивує інвестиції в нього.

Далі в таблиці спробуємо навести особливості фахового муніципального сайту, що здатен реалізувати завдання, поставлені перед муніципальною ін-

формаційною службою, а також нефархового інтернет-ресурсу.

Питання ефективності інтернет-проектів владних структур вже давно перебуває в центрі уваги іноземних урядів та муніципальних органів. Цікавим та принципово важливим є досвід Британського уряду, який після аналізу інформаційних потреб громадян та їх

потреб у спілкуванні з громадянами фактично сформував нову парадигму урядового порталу. Вона полягає в тому, що – треба відштовхуватися від реальних потреб громадян, створюючи на порталі центр задоволення громадських потреб. Основним тут є саме слово «задоволення», а не інформація про послуги. На британському урядо-

Ознаки фахового ресурсу	Ознаки нефархового ресурсу
Ресурс побудований як банк актуальної інформації; інтернет-ЗМІ; комунікативна, презентативна, навчальна, торгівельна, репутаційна і т. п. ділянка, покликана реалізувати максимум інформаційних та інших потреб усіх важливих сегментів громади на основі вивчення їхніх запитів та реальних моделей комунікативної поведінки в інтернеті й не тільки	Ресурс побудований як трибуна для монологу муніципальної влади: інформування громади здійснюється за принципом «ми говоримо – ви слухаєте»
Більшість контенту генерується самими користувачами у власних директоріях, блогах через розміщення листів, статей, довідкового матеріалу щодо продукту	Контент береться з офіційних документів посадових осіб мерії. Вміщується інформація про заходи міської влади, розпорядження керівників тощо
Ресурс максимально простий для користувача, діє принцип «двох-трьох кліків»	Ресурс «багатоповерховий», відвідувачеві для пошуку інформації потрібно виконати понад три клікові операції
Контент добре індексується пошуковими машинами, побудований за системою введення ключових слів користувачами	Ресурс зроблений на основі «флешу», картинок, що зчитуються пошуковими машинами; заголовки не побудовані на рейтингових ключових словах
У ресурсі є внутрішній механізм самофінансування через диверсифіковану систему оплати клієнтами за різні активи ресурсу, що він надає: <ul style="list-style-type: none"> • рекламну підтримку продуктам • послуги щодо просування репутації чи іміджу • «здачу в аренду» певних директорій сайта для ведення власних сторінок, інтернет-магазинів, блогів тощо • ресурсні інформаційні послуги з певних банків даних • інше 	Ресурс фінансується виключно з міського бюджету
Ресурс постійно розвивається	Сайт «завмер» у розвитку з моменту створення
Ресурс має систему моніторингу власної пошукової ефективності для відвідувачів через підключення до систем аналітики пошукових сайтів чи іншим способом	Ніхто не знає та не вміє користуватися інтернет-аналітикою, тому вся робота ведеться «всліпу», отже, вона є малоефективною

вому порталі <<http://www.direct.gov.uk>> можна сплатити за комунальні послуги, взяти квиток на поїзд – загалом тут є все, що потрібно громадянину Британії. Тобто, в центрі не уряд, а громадянин з його потребами.

Звичайно, інформаційна політика муніципального органу влади пере-

дбачає його діяльність не лише на порталі громади міста, а й інших міських інтернет-ресурсах, в національних тематичних та громадсько-політичних інтернет-ЗМІ, блогах та соціальних мережах.

Форми та методи роботи на таких зовнішніх ресурсах типові для інших

Типові завдання та їх вирішення за допомогою муніципального ресурсу (насправді завдань набагато більше)

Інформаційне та комунікативне завдання	Формат та спосіб реалізації завдання на сайті
Інформування громади про рішення міської влади	Спеціальна рубрика (наприклад, «Голос громади міста...», відеоблог керівника органу влади)
Формування довіри до рішень міської влади	Організація інтернет-чатів, прес-конференцій, інтернет-ефірів, інтернет-репортажів із муніципальних слухань, публічних діалогів та круглих столів за темою тощо
Просування іміджу та репутації, брендинг керівника міської влади	Інтернет-вітальня керівника у вигляді блогу, щира за форматом та сприйняттям; обговорення на сайті у спеціальних рубриках; інші діалогові форми комунікації
Вивчення громадської думки з конкретних питань життя громади	«Інтернет-голосування» з певних тем, контент-аналіз дискурсу, експертне опитування відвідувачів
Формування груп підтримки ініціативам міської влади	Створення тематичних сторінок, конкурсів, чатів, внутрішніх ЗМІ за темою, підвищення на сайті репутації прихильників ідеї
Пошук інвесторів для реальних проєктів міської інфраструктури	Створення спеціалізованих рубрик за темою інвестицій та фокусування на них уваги потенційних інвесторів
Просування іміджу, репутації, бренда міста у визначених позиціях	Потребує комплексного рішення: у всіх комунікативних потоках на ресурсі відображаються риси, що стимулюють потрібні реакції та сприйняття аудиторії
Боротьба з інформаційними агресіями конкурентів, забезпечення перемоги в громадських дискусіях	Превентивне розміщення інформації, що «лікує» можливі інформаційні агресії
Лобювання конкретних муніципальних ініціатив у вищих органах влади	Просування репутації тих персон та груп, від яких залежить рішення, що лобюються, а також формування ресурсної для ЗМІ інформації, яка буде мотивувати в ЗМІ публікації, потрібні для вигідного рішення, формування груп підтримки рішення, що лобюється

організацій, продуктів. Наведемо кілька прикладів:

- Блог керівника органу влади, мера, інших лідерів громади на провідних національних ресурсах.

- Цільові адресні розсилки з анонсом подій, новин і т.п. (що є, по суті, видом ЗМІ) лідерам думок міста або й усім жителям, адреси яких є в базі даних муніципального органу влади.

- Спеціальні події типу інтернет-курсів, обговорень, громадських слухань із подальшим виданням друкованої продукції за їх результатами, прийняттям конкретних рішень органом влади.

- Муніципальне інтернет-телебачення.
- Інтернет-трансляції з подій.
- Інтернет-прес-конференції та чати.
- Інтернет-виставки.

- Створення соціальних профільних мереж.

- Голосування жителів міста за конкретними питаннями.

- Інше.

Завжди виникає проблема ресурсів (кадрових, фінансових, часових) для забезпечення такої роботи в інтернеті. Навіть у мегаполісах, де прес-служби нараховують кілька кваліфікованих співробітників, спеціалістів у сфері інтернету мало або зовсім немає.

На нашу думку, звичними методами цю проблему не вирішити. Новий підхід лежить у площині – інтеграція муніципальних інтернет-ресурсів у комерційні ресурси, активна робота на вже створених та «розкручених» сайтах, партнерство та співбрендинг.





Владислав Романов

директор Інформаційно-аналітичного агентства «Придніпров'я»,
кандидат історичних наук, доцент

Влада та ЗМІ: від конфронтації до конкуренції та співпраці

У сучасній Україні не бракує дискусій щодо свободи слова та ролі засобів масової інформації у житті держави та суспільства. Журналістика, правознавство, політологія, соціологія, соціальна філософія, наука з державного управління за останні роки зробили чимало для розвитку студій з цього питання. Теоретичні розробки науковців відкривають шлях до побудови нового формату взаємозв'язків суспільних інститутів із медіа, розвитку ефективної моделі міжсекторальної взаємодії, становлення громадянського суспільства.

Проте, на наш погляд, загальний вектор громадської уваги поки що здебільшого спрямований на проблеми з'ясування взаємовідносин між органами влади та ЗМІ. З одного боку, певні підстави для цього існують: посадовці органів державного управління та місцевого самоврядування не припиняють спроб контролювати або ж впливати на діяльність ЗМІ за допомогою організаційних та фінансових важелів; продовжується практика обмеження доступу

до інформації, перешкоджання журналістській діяльності тощо. Як правило, ці та інші схожі аспекти взаємовідносин влади та ЗМІ стають предметом парламентських слухань у Верховній Раді України, обговорень у Національній спілці журналістів України, в регіональних ЗМІ, громадських організаціях. Окрім констатації та широкого оприлюднення конфліктних фактів, такі обговорення часто містять пропозиції, так би мовити, «захисного» характеру (підтвердження у черговий раз свободи ЗМІ або ж набуття нових прав імунітету, покарання винних, розробки відповідних змін до нормативно-правового забезпечення роботи ЗМІ тощо). Не применшуючи важливості та необхідності захисту медіа від незаконного втручання, варто зауважити, що така позиція є пасивною і не відображає сучасних потреб та перспективних можливостей ЗМІ у їх взаємодії з органами влади.

Насамперед маєтись на увазі участь ЗМІ в процесі вироблення державної політики. У країнах сталої демократії

медіа беруть активну участь не лише у висвітленні, оцінці результатів здійснення політики, а також у процесах її підготовки. Це відбувається завдяки існуванню певної моделі міжсекторальної взаємодії держави, бізнесу, неурядових організацій та медіа у поетапному процесі визначення проблеми політики, її ідентифікації, встановлення порядку денного, вироблення альтернатив розв'язання, обрання оптимального варіанту, упровадження обраної політики та оцінки результатів. Безумовно, що держава, маючи у своєму монопольному розпорядженні такі інструменти, як закон, примус, гроші, податки, послуги та умовляння (до речі, це передбачає активне залучення ЗМІ), зберігає за собою провідну роль у формуванні та реалізації політики. Однак участь корпоративного, неурядового і медійного секторів та їх інструментальних можливостей впливу на вироблення політики робить цей процес прозорим, консенсусним, що дає змогу уникнути потенційних конфліктів та знизити ризики ухвалених рішень. Власне, ефективна політика формується у точці перетину сфер впливу названих секторів. У цьому контексті розглянемо роль ЗМІ як реального та потенційного учасника вироблення державної політики.

В ієрархії взаємовідносин влади та ЗМІ в радянські часи засоби масової інформації виконували три основні функції. Функція виховання та пропаганди (отже, закріплення у масовій свідомості рішень влади) була основною. Функція критики мала жорстко обмежений характер та використовувалася з метою контролю вищими органами влади діяльності низового апарату з виконання ухвалених рішень, а також у якості клапана, через який безпечно скидався тиск соціального напру-

ження. Нескладно помітити, що в сучасних умовах цей формат не зник, хоча й значно видозмінився. Як і раніше, влада вважає пропагандистську функцію (у сучасному вигляді – інформування громадськості про свої дії) основною для ЗМІ. На це спрямована нормативно-правова база у вигляді закону про висвітлення діяльності органів влади, а також бюджетні витрати.

Значно активізувалася функція критики органів влади з боку ЗМІ, для багатьох з яких це стало одним із провідних напрямів редакційної політики. У відповідь влада навчилася ігнорувати незручні для неї теми, що підіймають медіа. В органах державної влади відсутня цілісна система моніторингу та аналізу повідомлень ЗМІ, аби не лише реагувати на критичні заходи, але й виявляти ознаки появи суспільно резонансних проблем, їх індикаторів, зацікавлених сторін тощо. Окремі моніторингові заходи, як правило, спрямовані на підрахунок співвідношення позитиву-негативу у виступах ЗМІ як периферійної оцінки роботи органів влади та ефективності їх прес-служб.

Щодо ролі ЗМІ як клапана-запобіжника, то ситуація змінилася на протилежну: часто преса й телебачення використовуються для підсилення конфронтації та загострення конфліктів. В умовах роздержавлення вплив на ЗМІ олігархічних структур та політичних партій набув великих масштабів. Фактично можна стверджувати про наявність таких небезпек, як олігархизація та припартизація ЗМІ в Україні.

Не секрет, що у 90-х роках практика створення «своїх» ЗМІ набула в корпоративному середовищі широкого розповсюдження. До певної міри, це було «модно». Довіра громадян до преси, зумовлена хвилиною перебудови, залиша-

лася, за результатами тогочасних соціологічних опитувань, ще достатньо високою – на рівні 60–70%, поступаючись лише перед довірою до це церкви. А, по-друге, величезна кількість нових газет, FM-станцій і перші недержавні телеканали виконували рекламні та PR-функції. Ситуація почала змінюватися наприкінці 90-х років на виборах до Верховної Ради та президентських виборах 1999 року, коли корпоративні ЗМІ активно використовувалися у політичній боротьбі. Щодо державних та муніципальних ЗМІ, то поява «темників» стає повсякденним явищем. А тиск і залякування незалежних журналістів набувають вкрай небезпечних форм – аж до вбивств. Частково ситуація змінилася після помаранчевої революції, але витоки проблеми не зникли: свобода слова не може почуватися безпечно в умовах домінуючого контролю ЗМІ з боку приватного капіталу та впливу політичної системи.

Запровадження в Україні пропорційної (партійної) системи виборів відкрило шлях до «припартизації» державних та муніципальних ЗМІ з боку тих політичних сил, під контроль яких потрапляли місцеві ради. Призначення генеральних директорів обласних телерадіокомпаній, редакторів комунальних обласних та міських високотиражних видань набуває поширення за партійною квотою. Партії, таким чином, заощаджують кошти з утримання своїх функціонерів та співпраці зі ЗМІ. Як правило, перехід засобу масової інформації під партійні прапори зумовлює втрату значної частини традиційної аудиторії, що, у свою чергу, може загрожувати банкрутством такого ЗМІ або ж вимагає, як мінімум, збільшення його фінансування з бюджету.

За цих умов складно очікувати від медіа об'єктивності та неупередже-

ності. Парадоксально, але в умовах незалежності преса не лише не звільнилася від старих проблем у взаємовідносинах із владою, але й набула нових контролерів.

Натомість ситуація мусила б виглядати інакше. В умовах громадянського суспільства преса – це не лише індикатор громадських настроїв щодо оцінки результатів діяльності влади, але й активний гравець у формулюванні та виробленні державної (муніципальної) політики. Безумовно, це потребує від редакцій чималих зусиль, адже такий формат участі ЗМІ в процесі вироблення політики вимагає високого професіоналізму, компетенції, певної редакційної політики, ресурсного забезпечення тощо.

Головним фактором такої позиції ЗМІ, на наш погляд, є те, що в країнах західної демократії суспільство має високий рівень структурованості, де кожна соціальна група або клас чітко усвідомлюють свої економічні, соціальні інтереси й готові до ґрунтовного обговорення проблемних ситуацій у політиці й формулювання (обстоювання) своїх інтересів. Для будь-якого ЗМІ орієнтація на свою аудиторію є визначальною, а отже, вміння знаходити індикатори появи проблеми, виявлення груп інтересів та оцінка їх позицій, модерація публічних дискусій з цих питань є одним із шляхів досягнення успіху, в тому числі комерційного.

Серед різних джерел надходження інформації, яка свідчить про формування проблеми політики або проблемної ситуації (динаміка статистичних змін, оперативна інформація, звернення та реагування громадян, результати досліджень тощо), повідомлення мас-медіа є найбільш універсальним ресурсом. Зрозуміло, що ЗМІ складно конкурувати з академічними

установами, урядовими структурами щодо визначення стратегічних напрямів державної політики. У той же час участь медіа у формулюванні порядку денного для регіональних та місцевих влад мусить бути обов'язковою.

Технологічним містком, який би пов'язував медіа та владу в цьому процесі, можуть бути моніторинг ЗМІ, аналіз найбільш резонансних проблем, публічні дискусії й обговорення можливих варіантів реагування. Для органів влади це скорочує час та витрати на вивчення ситуації, тоді як для медіа увага до суспільно резонансної проблеми з перспективою її включення до порядку денного органами влади означає підвищення рейтингу. Публічні обговорення перспективних проблем з їх можливими варіантами розв'язань також потенційно цікаві для корпоративного сектора, ринку в цілому.

Не менш важлива роль ЗМІ полягає у з'ясуванні кола зацікавлених сторін, аналізі їх ресурсного забезпечення та виявленні латентних інтересів. Часто саме на початковому етапі формулювання політики внаслідок упровадження непрозорих, неконкурентних процедур відбувається підміна суспільної вигоди груповою, звужується вибір потенційних альтернатив, закладаються підстави для здійснення корупційних схем щодо реалізації рішень. Але якщо ЗМІ нечасто та дуже обмежено беруть участь в обговоренні перспективних рішень, то супроводження такого етапу

вироблення політики, як упровадження ухвалених рішень (формування робочих програм та планів, їх фінансування, різні зміни під час виконання тощо), зникає з поля зору громадськості. До них ЗМІ повертаються вже на кінцевому етапі процесу вироблення політики, оцінки здобутих результатів. Фрагментарність висвітлення того, як відбувалися формування та реалізація політики, часто-густо призводить до поверхових оцінок ефективності результату або здійснюється необ'єктивно. Тому цей процес вимагає системності та безперервності в роботі ЗМІ.

Але такий формат участі ЗМІ в процесах вироблення та реалізації державної політики вимагає, крім бажання, й певних ресурсів – залучення експертів та фахівців, побудови відповідного формату громадських обговорень та консультацій, тривалого супроводження даної теми, наявності у редакції спеціалізованих журналістів тощо. Чи готові тепер ЗМІ до такої співпраці? З огляду на реальний стан медіаринку в умовах фінансово-економічної кризи та нового політичного циклу, відповідь буде скоріш негативною. Самостійно ЗМІ зробити цього нездатні, або ж їм доведеться витратити багато років.

Ситуація може змінитися на краще, якщо влада усвідомить усі переваги залучення ЗМІ до такої співпраці. Тим більше, що майже вся нормативно-правова база для цього існує. Потрібна лише політична воля.





Максим Лациба

Український незалежний центр
політичних досліджень

Через комунікацію з громадськістю до ефективної державної політики

Чому важлива комунікація з громадськістю

Відомий науковець Ю. Габермас вважає, що «сучасна модель взаємин держави і громадян має вибудовуватися не за традиційним принципом суб'єкт-об'єктних відносин (керуючі-керовані), а на механізмах «комунікативної поведінки», тобто суб'єкт-суб'єктних відносинах, на принципах визначення рівноправності як людини державної, так і людини «приватної», що передбачає як головну демократичну процедуру «діалогову комунікацію» державної влади і «вільної громадськості»¹.

Отже, дорадчу демократію в цьому контексті можна охарактеризувати як демократичну політичну систему, що ґрунтується на вільних і добровільних обговореннях громадянами громадських тем. Це дискурсивна соціополітична система, де громадяни поділяють відповідну інформацію, обговорюють політичні справи, формують громадську думку і беруть участь у політичних процесах. Концепція дорадчої демократії охоплює не тільки інституціональні процедури, як-то право більшості, але й політичну культуру вільної дискусії і добровільної участі.

Сьогодні дорадча модель демократії розглядається як така, що може випра-

вити вади традиційної демократії, а саме:

- залучення громади до процесу ухвалення рішень, в тому числі й найбільш вразливих її частин;

- дорадчий процес і всебічний розгляд справи за участю громадськості замість масових і маніпулятивних опитувань громадської думки;

- вибір громадянами рішень соціальних проблем, які вони будуть поділяти, а не сприймати як вимушений компроміс;

- достатні інвестиції з боку уряду для якісних досліджень політики, оскільки тільки тоді їх результати будуть сприйняті як такі, що заслуговують довіри і втілення; тільки тоді політичні діячі будуть уповноважені на потужні, вирішальні дії.

Отже, дорадча демократія формує нові відносини між громадянами та їхніми урядами, змінюючи природу публічного дискурсу, переорієнтовуючи його на вирішення проблем і спільний пошук рішень.

Власне реалізація норм дорадчої демократії передбачає певні умови і форми організації цього публічного дискурсу та дорадчого процесу за участю громадськості. Наприклад, важливе місце посідають механізми забезпечення прозорості інформації щодо суспільних проблем, дій органів влади і т. п.

1. Пазенок В. С. Демократія і людина. Теорія і українська дійсність // Політика і час. – 2003. – № 2.
<http://www.pltimes.uct.kiev.ua/ua20032/PAZENOK2.HTM>

Сучасний стан взаємодії влади й ОГС в Україні

Урядування в Україні перебуває на перехідному етапі від директивної планової системи державного управління до системи публічної політики. Ні органи державної влади, ні ОГС (організації громадянського суспільства) не мають достатнього досвіду й навичок використання процедур публічної політики та консультацій, що призводить до неефективних рішень і незрозумілої політики.

Далеко не всі групи інтересів подаються у вигляді професійних ОГС, що утруднює процес публічних консультацій та врахування інтересів громадськості. Наявні правові механізми консультацій із громадськістю не використовуються сповна й органами влади та ОГС.

В Україні досі не діє єдина системна державна політика щодо взаємодії з громадянським суспільством і сприяння діяльності ОГС. Таким чином, численні судові позови (у тому числі й у міжнародні суди), акції протесту, повідомлення ЗМІ про факти порушення державними органами громадянських прав свідчать про збереження ситуації взаємної недовіри і низької мотивації до співпраці навіть у тих сферах, де вона, вочевидь, іде на користь усьому суспільству (як-от: соціальні послуги ВИЛ-інфікованим та «дітям вулиці»).

Органи державної влади і політичні партії не виявляють особливого бажання проводити консультації з ОГС та враховувати їх пропозиції. Однак уже існують законодавчі процедури, що змушують органи влади оприлюднювати проекти рішень і проводити їх громадське обговорення.

За оцінками представників громадських організацій, в Україні, на жаль, поки що не відбулося встановлення партнерських відносин між владою і

громадськими організаціями, не відбулося дієвої інституціоналізації структур громадської участі та запровадження чітких процедур консультацій із громадськістю. Громадяни значною мірою відчужені від влади і не впливають на її дії. Відповідно до соціологічного дослідження Центру Разумкова, 80% громадян не відчувають себе господарями власної держави (опитування проведено у квітні 2007 року, похибка – 2,3%). Мають таке відчуття лише 11% громадян.

Варто зазначити, що останнім часом органи влади частіше почали розміщувати на своїх сайтах проекти рішень і створювати робочі групи із залученням громадськості. Наприклад, Секретаріат Кабінету Міністрів України активно залучав представників ОГС до розробки Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства та Порядку сприяння проведенню громадської експертизи.

Згідно з інформацією Кабінету Міністрів України, станом на 2007 рік членами громадських рад при виконавчих органах влади було близько 2000 громадських організацій, за I–III квартали 2007 року органами виконавчої влади проведено понад 800 консультацій із організованою громадськістю, за результатами яких отримано приблизно 4700 пропозицій, майже 3700 з яких було враховано. За активної участі громадських організацій підготовлено низку прогресивних державних рішень, а саме: проект Кримінального процесуального кодексу України, Закон «Про доступ до судових рішень», проект Концепції вдосконалення судівництва та утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні.

Розпочинається виконання неурядовими аналітичними центрами робіт

на замовлення органів влади. Так, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій для Міністерства економіки України виконав такі проекти: «Аналіз економічного впливу вступу України до СОТ» (у складі консорціуму), «Дотації та квазіфіскальні заходи у сфері сільського господарства», здійснено розробку проекту концепції оптимізації інституційного механізму залучення іноземних інвестицій в економіку України.

На рівні місцевого самоврядування спостерігаються лише поодинокі зміни. Тільки 11% територіальних громад в Україні мають затверджені статuti, де врегульовано такі форми взаємодії з громадянським суспільством, як проведення громадських слухань, загальних зборів громадян та процедури висування місцевих ініціатив.

Інформаційна відкритість органів державної влади є однією з обов'язкових умов існування демократичного суспільства, залучення громадян до процесу вироблення політики, здійснення ефективного державного управління та громадського контролю. Середній рівень інформаційної відкритості сайтів центральних органів виконавчої влади становив 58% (за даними моніторингу УНЦПД у травні 2007 року²). Саме інформаційна «закритість» органів влади є однією з причин втрати владою своєї легітимності в очах людей, проведення неефективної політики, відчуження влади від громадян, усталення корупції.

Активно розвивається механізм створення громадських рад при органах влади. Майже при всіх центральних і місцевих органах влади, а також при парламентських комітетах створено громадські ради. На жаль, не завжди діяльність рад ефективна, але це є прогресивним механізмом участі у формуванні державної політики.

На сьогодні держава сформувала цілу низку механізмів залучення громадян до прийняття рішень: регуляторна політика, звернення громадян, всеукраїнський і місцевий референдуми, особистий прийом громадян, інформаційні запити, громадські ради, публічне громадське обговорення, громадські слухання.

Діє низка нормативно-правових актів, що запроваджують деякі механізми комунікації, а саме: Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про звернення громадян», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про інформацію»; Укази Президента №700/2002 «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення», №276 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; Постанова КМУ №1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (скасована 26.11.2009), №3 «Про Порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», №976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», №1302 «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; Розпорядження КМУ №1035 «Про затвердження Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства в Україні».

Як побудувати ефективного партнера для діалогу в особі громадянського суспільства

Численні дослідження підтвердили, що в Україні на сьогодні існують несприятливі умови для діяльності різних

2. Інформаційна відкритість сайтів органів державної влади України / УНЦПД М Лациба. – К., 2007.

форм організації громадянського суспільства. Сучасне державне регулювання діяльності ОГС є дискримінаційним. В Україні гарантовано право на свободу об'єднань, однак реалізацію цього права занадто зарегульовано й ускладнено державою. Це призводить до відмови громадян створювати ОГС і реалізовувати соціально значимі ініціативи та формування кола неформальних громадських груп, що мають обмежені можливості захисту своїх прав. Українська держава не бачить в ОГС реальних партнерів щодо консультацій і надання соціальних послуг. Наявне державне регулювання не створило необхідних стимулів для громадян та бізнесу фінансово підтримувати громадські соціальні проекти й діяльність громадських та благодійних організацій.

Для вирішення вказаних проблем необхідна системна державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства. Необхідність її існування визнали такі посткомуністичні країни, як Естонія, Хорватія, Угорщина, Казахстан, Молдова. Ці країни ухвалили низку рішень, що допомогло скоординувати дії різних міністерств і значно покращити умови діяльності ОГС. В Естонії парламент у 2002 році ухвалив «Концепцію розвитку громадянського суспільства Естонії», а у 2004–2006 роках тут діяв «План дій по реалізації Концепції розвитку громадянського суспільства Естонії», затверджений урядом. В Угорщині у 2002 році уряд ухвалив «Стратегію угорського уряду з питань розвитку громадянського суспільства». У липні 2006 року Указом Президента Республіки Казахстан було ухвалено «Концепцію розвитку громадянського суспільства в Республіці Казахстан на 2006–2011 роки». А вже у вересні Постановою Уряду Республіки Казахстан був затверджений «План заходів по реалізації Концепції

розвитку громадянського суспільства в Республіці Казахстан на 2006–2011 роки».

21 листопада 2007 року Кабінет Міністрів України ухвалив Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. Поява Концепції визначає спробу держави запровадити нову державну політику – політику сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Концепція встановлює основні завдання цієї нової державної політики, визначає принципи і форми взаємодії органів виконавчої влади й організацій громадянського суспільства, а також напрями вдосконалення актів законодавства з питань діяльності ОГС.

28 травня 2008 року Кабінет Міністрів України своїм Розпорядженням №784 затвердив План заходів щодо реалізації у 2008 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, який передбачав реалізацію 24 заходів. Головним будівничим громадянського суспільства було визначено Міністерство юстиції, яке мало здійснити вісім заходів або 30% плану. Варто віддати належне уряду: переважна більшість заходів справдила очікування і потреби організацій громадянського суспільства. Моніторинг УНЦПД засвідчив, що загалом виконання плану заходів становило 62,5%. Для українського уряду це є дуже гарним показником порівняно з практикою в інших сферах державної політики.

У 2009 році уряд зобов'язав всі органи виконавчої влади ухвалити власні плани реалізації Концепції. Всі центральні органи виконавчої влади й обласні адміністрації затвердили свої плани.

Однак поки що всі ці заходи не сприяють системному покращенню

умов діяльності ОГС. Однією з причин цього є відсутність координації діяльності органів влади щодо виконання Концепції та відсутність єдиного органу виконавчої влади, відповідального за формування і моніторинг виконання державної політики щодо сприяння розвитку громадянського суспільства.

Основними цілями політики сприяння розвитку громадянського суспільства мають стати:

1. Спрощення та здешевлення процедур щодо створення і реєстрації організацій громадянського суспільства. Приведення вітчизняного законодавства у відповідність до Рекомендацій Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи про правовий статус неурядових організацій у Європі (CM/Rec(2007)14).

2. Запровадження ефективного державного фінансування організацій громадянського суспільства прозоро й на конкурсній основі та створення податкових стимулів для благодійної діяльності громадян і бізнесу.

3. Залучення неурядових організацій до надання соціальних послуг за рахунок державного і місцевих бюджетів.

4. Запровадження процедур залучення громадськості до ухвалення рішень та механізмів інформаційної прозорості діяльності органів державної влади.

Висновки

На сьогодні держава сформувала цілу низку механізмів залучення громадян до прийняття рішень, однак більшість із них не працює належним чином. Основними причинами цього є небажання і невміння представників влади переходити до принципів і процедур публічної політики, визнавати організації громадянського суспільства

рівноправними партнерами та проводити з ними консультації. З другого боку, ми бачимо пасивність і професійну неготовність власне організованої громадськості вести професійний діалог щодо вироблення державної політики. Для правового забезпечення розвитку комунікації влади і громадськості доречно розробити законопроект «Про основні засади державної комунікаційної політики».

Взаємодія громадянського суспільства та органів виконавчої влади має, як правило, вузьковідомчий характер, що перешкоджає формуванню і реалізації узгодженої державної політики щодо сприяння розвитку громадянського суспільства. Тому необхідно створити міжвідомчий орган при Кабінеті Міністрів України під головуванням Віце-прем'єр-міністра України з питань розвитку громадянського суспільства або Урядового уповноваженого з питань розвитку громадянського суспільства, що координуватиме діяльність інших органів виконавчої влади у сфері державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

Кабінет Міністрів України не має можливості систематично узагальнювати інформацію про розвиток громадянського суспільства і не бере участі в її оцінці. Отже, необхідно запровадити практику щорічних урядових слухань із питань розвитку громадянського суспільства та розгляду Національної доповіді про розвиток громадянського суспільства в Україні, до підготовки якої слід залучити звіти центральних і місцевих органів виконавчої влади про стан розвитку громадянського суспільства у відповідній сфері або території; передбачити розгляд альтернативних звітів представників громадянського суспільства.



ЗМІСТ

Передмова	3
Концепція проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики»	4
Запровадження комунікативної політики в Україні – вимога сьогодення	6
НАТАЛІЯ ДНІПРЕНКО	
Поняття про соціальні комунікації в системі взаємозв’язків влади з громадою ..	9
ВОЛОДИМИР РІЗУН	
Пріоритети державної політики в сфері розбудови національного інформаційного простору та інформаційного суспільства	12
ІГОР РУБАН	
Сучасна урядова комунікація: приклад Великої Британії	15
ТІМ ГРАУТ-СМІТ, ЛІЛЯ ПОБЕРЕЖЬСКА, ЛЮДМИЛА ГУМЕНЮК	
Нові вимоги до комунікацій влади з населенням	20
ГЕОРГІЙ ПОЧЕПЦОВ	
Консультації з громадськістю – шлях до демократичного врядування	24
НАТАЛІЯ ОКША	
До філософських засад вітчизняної комунікативної політики	29
ЛЮДМИЛА СИТНІЧЕНКО	
Про лінгвістичну експертизу офіційних документів та лінгвістичне забезпечення діяльності державних органів України	34
ВОЛОДИМИР ШИРОКОВ	
Інтернет як інструмент громадських комунікацій муніципальної влади та її цільових аудиторій	40
АНДРІЙ РОТОВСЬКИЙ	
Влада та ЗМІ: від конфронтації до конкуренції та співпраці	46
ВЛАДИСЛАВ РОМАНОВ	
Через комунікацію з громадськістю до ефективної державної політики	50
МАКСИМ ЛАЦИБА	

Запровадження комунікацій у суспільстві

За загальною редакцією Н.К. Дніпренко, В.В. Різуна

Упорядники
Редактор
Коректор
Дизайн

Г.О. Левадна, С.О. Майданевич
І.В. Ковальчук
О.П. Красненко
С.О. Майданевич

Підписано до друку 21.12.2009
Формат 60x84/8. Папір офсетний.
Друк офсетний.
Наклад 1000 примірників.
Замовлення № 23/09

Друк ТОВ «Вістка»,
01042, м. Київ, пров. Новопечерський, 5