

УДК 342 (4/9)

А. И. Кохан,
аспирантка кафедры
политической аналитики
и прогнозирования
Национальной академии
государственного управления
при Президенте Украины

КОММУНИКАЦИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Аннотация

Исследованы коммуникационные технологии, пути и методы становления партнерского взаимодействия органов государственной власти, общественных организаций и других институтов гражданского общества в публичной политике и обеспечении общественной поддержки политико-управленческих решений.

Ключевые слова: коммуникация, публичная политика, гражданское общество, демократия, информационное общество, общественное мнение, общественная поддержка.

Аңдатпа

Мемлекеттік билік органдары қоғамдық ұйымдар мен азаматтық қоғамның басқа институттарының көпшілік саясаттағы және саясат-басқарушылық шешімдерді қоғамдық қолдауды әріптестік өзара іс-әрекетінің қалыптасу жолдары мен әдістері, коммуникациялық технологиялары зерттелген.

Тірек сөздер: коммуникация, көпшілік саясаты, азаматтық қоғам, демократия, ақпараттық қоғам, қоғамдық пікір, қоғамдық қолдау.

Abstract

Communication technologies, ways and methods of formation of a partnership between state authorities, public organizations and other institutions of civil society in public policy and provision of public support for the political and administrative decisions were investigated.

Keywords: communication, public policy, civil society, democracy, information society, public opinion, public support.

Без позитивного общественного мнения и поддержки гражданами стратегических целей и государственных приоритетов органам власти трудно проводить реформирование важнейших политико-государственных отраслей, экономики и народного хозяйства в трансформирующемся обществе. Современные коммуникационные модели призваны обеспечить взаимодействие субъектов в публичной политике, повысить меру ответственности участников процесса формирования государственной политики, эффективность государственного управления.

Опыт зарубежных стран в поиске взаимопонимания в обществе, привлечения граждан к разработке и реализации государственной политики, системные изменения в коммуникационной политике является неопределимым для стран, которые стоят на пути проведения государственных реформ. Изменение парадигмы современной управленческой философии, направленной на предоставление качественных административных услуг и сотрудничество с институтами гражданского общества, требует поиска новых форм и методов построения государственно-общественных отношений и методов их оптимизации. В демократичном обществе неотъемлемой составной эффективного функционирования является баланс интересов, системный диалог власти и общественности, консолидация партийных, профсоюзных, неправительственных объединений, урегулирование и согласование на основе политических компромиссов и социального партнерства острых, конфликтных вопросов общественного развития.

Вопросы дальнейшего усовершенствования государственного управления должны быть поставлены на повестку дня сегодня, когда глобализационные процессы все больше объединяют страны в решении ресурсных, экономических, экологических, социальных проблем развития, требуют разработки стратегий устойчивого развития, основанных на синтезе качественно новых знаний, присущих информационному обществу. В интересах всего общества органы власти стран развитой демократии используют необходимые

средства и создают благоприятные условия – законодательные, информационные, институциональные, материальные для реализации общественными организациями своих потенциальных возможностей [1, с. 214–230].

Общественные организации всегда работают в условиях социально-политических перемен, которым предшествовали определенные внешние или внутренние факторы. Принимая участие в процессе принятия решений, им приходится учиться эффективности лоббирования своих интересов, объективно проводить мониторинг общественно-политической ситуации, разрабатывать конструктивные предложения. Общий принцип устранения конфликтных ситуаций в деятельности, направленной на достижение цели, можно сформулировать следующим образом: людей невозможно подогнать и изменить под определенные решения, они должны сами активно участвовать в процессе решения проблем [2, с. 102].

Прежде чем рассматривать методы обеспечения общественной поддержки решений органов власти, необходимо изучить, в каких условиях готовятся и принимаются соответствующие решения. Наличие ресурсов с самого начала оказывает существенное влияние на промежуточные и конечные результаты. Действующие участники публичной политики будут производить обмен имеющимися в их распоряжении ресурсами для достижения целей. На рис. 1 показаны ресурсы, обеспечивающие принятие решений, где мы видим роль коммуникации в реализации того или иного ресурса – эта составная присуща большинству компонентов.



Рис. 1. Коммуникационная составная в обеспечении ресурсов для принятия решений

Правительства стран развитой демократии ставят перед собой цель обеспечить системный диалог между властью и гражданами путем консультирования с представителями общественных организаций на всех уровнях, создать механизмы, обеспечивающие доступ к публичной информации, предоставить возможность высказывать свое мнение относительно правительственных решений.

Исследуя коммуникативные аспекты обеспечения общественной поддержки органов государственной власти, целесообразно конкретизировать, что речь идет о политической коммуникации, под которой следует понимать процесс, включающий в себя политическую сферу, под посредничеством которого происходят информационные обмены между органами власти и политическими партиями, общественными и профессиональными организациями и движениями, должностными лицами и гражданами – реализаторами публичной политики. Установление системных коммуникационных процессов между участниками публичной политики, информированность граждан о деятельности органов власти способствуют легитимации политических решений, что является неотъемлемой частью институционализации демократии и консолидации общества.

Законодательство Украины не препятствует общественности и органам власти в налаживании коммуникационных моделей во всех возможных формах. Уместно назвать

некоторые из них: общественный контроль деятельности органов власти, общественные советы, собрания, митинги, демонстрации, пикеты, публичные отчеты и дебаты, дискуссии, «круглые столы», пресс-конференции, публикации в СМИ. Используются и другие формы коммуникации: общественные приемные; общественные слушания; «горячие» телефонные линии; переписка с избирателями; работа с общественными объединениями. На сегодня вопросы коммуникации органов государственной власти, органов местного самоуправления, СМИ в Украине регулируются Законами: «Об информации», «О доступе к публичной информации», «О порядке освещения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине средствами массовой информации», «О телевидении и радиовещании», «О печатных средствах массовой информации (прессе) в Украине», «Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007–2015 годы», «Об объединениях граждан», «Об обращениях граждан», «О политических партиях в Украине», «О социальных услугах»; Указами Президента: «О дополнительных мерах по обеспечению открытости в деятельности органов государственной власти», «Об обеспечении условий для более широкого участия общественности в формировании и реализации государственной политики», «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики». Названия нормативно-правовых актов свидетельствуют о том, что государственная коммуникативная политика еще не стала базовой основополагающей концепцией в государственной политике. Каждый из документов касается только отдельного аспекта взаимодействия органов государственной власти с общественностью и СМИ, а не всего комплекса институциональных, правовых, организационных, методических и других направлений работы. Некоторые положения по осуществлению коммуникаций определяются решениями Правительства Украины. Поэтому их действие распространяется только на органы исполнительной власти. Из-за такой разобщенности нормативно-правовых актов неупорядоченными остаются многие аспекты, в частности, о деятельности, статусе и структуре коммуникативных подразделений органов государственной власти. Открытыми остаются вопросы единых механизмов изучения общественного мнения, предложений, оценок, планирования долгосрочных коммуникативных стратегий.

Для Украины, как и для других стран бывшего советского содружества особый интерес представляет опыт постсоциалистических стран, где активно внедряются методы взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества, обеспечивающими общественную поддержку политико-управленческих решений. Важен как положительный, так и негативный опыт: работа над ошибками, во время сделанные выводы могут существенно изменить ситуацию.

Формальные подходы со стороны власти в организации совместной работы с гражданами не дают ожидаемых результатов и вызывают недоверие со стороны общества. Так, скажем, в Польше граждане потеряли доверие к возможности реализации законодательной народной инициативы, прописанной на законодательном уровне. После вступления в силу закона 79 гражданских комитетов от имени граждан вносили предложения по проектам законов, однако на заседаниях сейма окончательно попали 22 проекта, из которых только 8 было принято парламентом. Таким образом, действенность этого инструмента является иллюзорной, поскольку предложения, которые выносятся на рассмотрение по народной инициативе, чаще всего отклоняются депутатами, в результате чего польские граждане редко пользуются этим правом [3, с. 57–66].

Развитие новых информационно-коммуникационных технологий а также доступа в Интернет среди поляков произвели революцию в сфере методов политической коммуникации. В ходе исследований этих процессов появилась новая категория понятий: электронная демократия, теледемократия, цифровая демократия, кибердемократия. Они определяют действие и влияние новых технологий на политические процессы, происходящие в государстве, и взаимодействие в контексте «государство – гражданин». По мнению экспертов, э-демократия может положительно влиять на качество и механизмы управления, а также стимулировать общественную активность в Польше. С э-демократией непосредственно связаны такие явления, как э-администрация и э-голосование. По сравнению с другими государствами ЕС, Польша имеет более низкий показатель услуг, предоставляемых электронным путем. В большинстве учреждений бланки различных заявлений можно скачать с интернет-сайта, однако для подачи заявления онлайн нужно лично доставить его в учреждение. В 2009 году Министерство финансов впервые позволило подавать налоговые отчеты через Интернет. Этой возможностью воспользовалось много людей, и это означает, что поляки заинтересованы в такой услуге. На дальнейшее развитие

э-администрации и информатизации учреждений в 2007–2010 годах было выделено более 2,5 млрд злотых. Эти средства поступают из бюджета государства, фондов помощи ЕС, иных неправительственных фондов.

Дискуссия о введении в Польше решений, которые облегчат процедуру голосования, не прекращается уже несколько лет, и за изменения выступают представители всех политических партий в сейме. Сейчас активно изучаются вопросы корреспондентского голосования, а также голосования через Интернет. Предоставление возможности голосовать через Интернет является одним из приоритетов польского правительства, отраженных в принятой в декабре 2008 года «Стратегии развития информационного общества в Польше до 2013 года». В стране сейчас идет работа над внедрением такого голосования. Важнейшей проблемой, связанной с введением э-голосования, является защита процесса голосования от атак хакеров, которые могли бы изменить результат выборов. В условиях интернет-голосования голоса отдавались бы с помощью Интернета, с любого места в мире, а затем их подсчетом занималась централизованная компьютерная избирательная система. Сторонники такого решения подчеркивают, что оно позволит участвовать в выборах более чем двум миллиону поляков, находящихся за рубежом, нескольким миллионам студентов, а также трем миллионам людей, которые работают и находятся в Польше вне места своей регистрации. Таким образом, можно было бы решить чрезвычайно важную проблему польской демократии, то есть проблему низкого участия поляков в выборах.

Широкое развитие в Польше получила общественная журналистика, которая стала компонентом политической коммуникации и показателем развития гражданского общества одновременно. Миссией гражданской журналистики является создание пространства для публикации информации, менее существенной с точки зрения коммерческих СМИ. Автор готовит тексты бескорыстно и не получает за них оплаты. Журналисты-любители не гонятся за сенсациями, как это делают профессионалы, и часто уделяют внимание темам, которые касаются работы властей на локальном уровне, близким людям небольшого города, гмины или даже микрорайона. Такая форма гражданской журналистики может быть особенно полезной для развития гражданского сознания в рамках небольшой общественной группы и влияния на укрепление демократии и гражданского направления в СМИ. С развитием электронной демократии польское общество связывает упрочение демократических традиций, к которым стремится на протяжении всего трансформационного периода становления государства [3, с. 57–66].

Опыт Болгарии в становлении взаимодействия граждан и власти и обеспечения общественной поддержки правительственных решений имеет вес в вопросе функционирования общественных советов при органах власти. В Украине также работают общественные советы при центральных и местных органах исполнительной власти. Но вряд ли можно говорить о высокой степени доверия к ним и степени эффективности работы. Созданные для обеспечения участия граждан в управлении государственными делами, осуществления общественного контроля за деятельностью власти, изучения и принятия во внимание общественное мнение в ходе формирования государственной политики, общественные советы не стали актором публичной политики, равным государственным структурам. Формирование, как и работа советов, свелась к формальным функциям. В Украине решения общественных советов носят рекомендательный характер, и являются обязательными для рассмотрения органом власти. Информация о принятом решении должна содержать данные о том, учтены ли предложения, разработанные советом и причины их отклонения [4, с. 97–105].

При министерстве юстиции Болгарии функционирует общественный совет – консультационный орган, в который входят представители неправительственных организаций и профессиональных организаций судей. В 2011 году общественному совету была отведена решающая, ключевая роль в реформировании судебной системы путем разработки предлагаемых поправок к Конституции.

В стране функционируют негосударственные политологические центры, которые предоставляют государственным институтам свои экспертные оценки, участвуют в формировании государственной политики. Среди них следует назвать следующие: Институт современной политики, Центр исследования демократии, Институт рыночной экономики. Следует отметить, что вступление Болгарии в ЕС усилило в стране позиции гражданского общества. Увеличилось количество лиц, заинтересованных в совершенствовании государственного управления, что является обязательным компонентом вступления в ЕС и получения финансирования из Европейских структурных

фондов. Общественные организации, которые работают в сфере экологии, провели национальную конференцию и подготовили предложения для правительственного документа до 2020-го года. Правительство Болгарии работает над реестром лоббистов и лоббистских организаций по образцу Общего прозрачного реестра, который существует в других странах ЕС и в Европарламенте [5, с. 293–295].

Общественно-политический конституционный строй Венгрии также способствует развитию объединений граждан, открывает широкие возможности для осуществления политической коммуникации между органами власти, политическими партиями и гражданским обществом. Главным средством коммуникации по линии «власть – гражданин», безусловно, являются СМИ. С целью устранения монополизации и обеспечения равенства возможностей, а также во избежание предвзятого отношения по партийным признакам в Венгерской Республике запрещено партиям и органам власти создавать и содержать собственные СМИ. Органы власти в определенном законом порядке и формах обязаны публиковать свои акты в социально-политической сфере. Специальным Законом «О радио и телевизионном вещании» определено понятие общественного вещания и критерии, по которым радио- и телеканалы могут претендовать на статус общественных СМИ. Несмотря на консенсусный характер парламентских правил – принятие решений двумя третями голосов, и на значительные контрольные полномочия, политическая сила, которая получает больше голосов, имеет существенные преимущества в количестве мандатов – а значит, и в принятии практически всех решений, относящихся к компетенции общегосударственной власти, сформированная по результатам выборов власть становится практически неизменной до следующих очередных выборов. Поэтому наиболее активными политическими коммуникаторами в венгерском обществе являются оппозиционные политические силы [3, с. 97–100]. Их коммуникация направлена на освещение недостатков правительства и политических сил, которые поддерживают правительство. В венгерских условиях непосредственная коммуникация в форме личных встреч принадлежит также к арсеналу политической мобилизации оппозиционных сил. Но общественности трудно назвать пример проведения какой-либо успешной массовой акции в поддержку ведущей политической силы. Зато есть немало примеров громких массовых протестов, непосредственно или опосредованно (через подконтрольные профсоюзы или политические движения) инициированных и организованных оппозиционными силами.

Резюме

Как видно из произведенного исследования, отстаивание общественных интересов как органами власти, так и общественным сектором носит фрагментарный характер, что несет определенные угрозы в условиях неструктурированности общества. Практика принятия присущих демократичному обществу алгоритмов и конструктивных форм защиты интересов разных социальных групп, урегулирование конфликтов интересов содействуют минимизации социально-экономических и политических рисков и угроз. Опыт, наработанный странами ЕС, является достаточно важным.

ЛИТЕРАТУРА

- 1 *Сталий розвиток суспільства: навчальний посібник* / Авт. А. Садовенко, Л. Масловська, В. Середа, М. Тимочко. – 2-е вид. – Київ, 2011. – 392 с. – С. 214–230.
- 2 *Демократизація України: програма малих проєктів. Посібник з розвитку громад:*
- 3 *Практичний порадник для небайдужих* / Кол. авт: Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова та ін. – 2-е вид. – Київ, 2008. – 458 с. – С. 102.
- 4 *Моделі політичної комунікації: політичні партії та громадянське суспільство* / Ю. Тищенко, П. Байор, М. Товт, С. Горобчишина. Український центр політичних досліджень. – Київ, 2010. – 148 с. – С. 57–66, 97–100.
- 5 *Основи публічної політики та управління: навч. посіб.* / Авт. кол.: С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. – Київ, 2011. – 312 с. – С. 97–105.
- 6 *Кармазіна О. О. Посилення взаємодії держави і громадськості як ознака демократизації суспільного життя: досвід Болгарії та Литви для України / Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю.* – Київ, 2013. – 359 с. – С. 293–295.

Дата поступления статьи в редакцию: 30 мая 2013 г.