

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 7

*Матеріали VI Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Державне управління та місцеве самоврядування в Україні
в контексті європейської інтеграції”,
м. Київ, МАУП, 17 листопада 2011 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2012

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 11 від 21.12.11)*

Редакційна колегія:

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук, проф.;
А. А. Ігнатченко (заступник голови), канд. техн. наук;
М. Ф. Головатий, д-р політ. наук, проф.;
О. В. Куроченко, д-р екон. наук, проф.;
А. С. Лисецький, д-р екон. наук, проф.;
І. П. Розпутенко, д-р наук держ. упр., проф.;
Г. П. Ситник, д-р наук держ. упр., проф.;
Ю. П. Сурмін, д-р соціальних наук, проф.;
В. В. Утвенко, канд. іст. наук, доц.;
Н. М. Чернуха, д-р пед. наук, проф.;
М. В. Чечетов, д-р наук держ. упр., проф.;
Н. П. Ярош, д-р наук держ. упр.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності : [зб. наук. пр.] /
МАУП. — К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 7: Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції
“Державне управління та місцеве самоврядування в Україні в контексті
європейської інтеграції”, м. Київ, 17 листоп. 2011 р. / редкол.: А. М. Подо-
ляка (голова) [та ін.]. — 2012. — 382 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної
конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становлен-
ню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у
різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів
і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і су-
спільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

Чупрій Л. В. Оптимізація державного управління у сфері освіти в контексті забезпечення гуманітарної безпеки України 127	Дученко А. М. Організаційно-економічні основи розвитку регіонального туризму в Україні..... 191
Юсеф Н. Н. Межкультурные связи стран Ближнего Востока (образовательный аспект) 136	Дученко М. С. Удосконалення системи управління бізнес-процесами підприємства: стратегія розвитку 196
Барановська В. М. Інституційний механізм регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні..... 139	Ейсмонт В. С. Формування системи основних показників функціонування і розвитку макроекономічної системи 199
Костюк Т. О. Регіоналізація і демократизація як передумови побудови демократичної держави і громадянського суспільства 145	Єдгарова І. В. Моніторинг діяльності державних службовців з надання публічних послуг як сучасна технологія управлінського контролю 207
Левченко М. О. Безпека підприємницької діяльності в Україні: теорія, політика і стратегія забезпечення 147	Зирянова О. Л. Структура і психологічна динаміка схильності особистості до самовдосконалення..... 210
Павленко В. В. Характеристика податкової системи Австралії як досвід ефективної системи державного управління. 153	Іваненко В. О. Взаємодія Служби безпеки України, органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів на шляху запобігання та протидії організований злочинності та тероризму у контексті європейської інтеграції України 219
Слободян С. І. Сучасні PR у системі механізмів державного управління 157	Клим'юк О. С. Державна інформаційна політика сучасної України як предмет правового регулювання 223
Бортник В. А. Актуальні проблеми місцевого самоврядування в Україні 163	Корощенко А. В. Деякі аспекти роботи Служби безпеки України щодо забезпечення економічної безпеки на прикладі Луганської області..... 231
Бульда С. О. Маркетингові підходи в забезпеченні ефективного використання ресурсного потенціалу регіону..... 167	Кравченко Т. А. Поняття взаємодії суб'єктів політики як теоретична основа дослідження політичних процесів 237
Буратевич О. І. Вплив процесів європейської інтеграції на розвиток української держави: правовий та управлінський аспекти.... 174	Кузьменко В. А. Формування механізмів ефективності управління процесами охорони праці в умовах трансформації економіки України 244
Гриценко В. І. Система корпоративного управління в холдингах..... 182	
Доносо Варгас Дієго Хосе, Доносо Варгас Хавієр Стратегія національної безпеки України в умовах євроінтеграції 187	

СУЧАСНІ PR У СИСТЕМІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Становлення і розвиток української державності, вип. 7, с. 157–162

Участь громадян в управлінні, як безпосереднє, так і опосередковане (*через систему виборного представництва своїх інтересів*), є невід’ємним атрибутом демократичного суспільства. У демократичному суспільстві державна структура не може довільно встановлювати свої “правила гри” у відносинах із громадськістю, не може бути відкрита тією мірою, якою вона вважає для себе потрібним, не може приймати будь-яке управлінське рішення “поодиночі”, не співпрацюючи тим чи іншим чином з громадянами та їх об’єднаннями. У цьому відношенні можливості громадян та їхніх об’єднань за допомогою PR впливати на структури влади набагато більші, ніж у випадках з комерційною фірмою.

Але у цієї медалі є й інший бік. Власні ресурси громадян, їх об’єднань незрівнянні з ресурсами держави — лише певний виняток становлять справді демократичні суспільства ліберального зразка. Таким чином, позиції громадян і їх об’єднань у PR-взаємодії зі структурами влади реально можуть виявитися набагато слабкішими, ніж у взаємодії з комерційною фірмою. Держава, її структури мають набагато більші можливості тиску на громадян, у

тому числі, і за допомогою PR, ніж комерційна фірма.

Замість рівноправного діалогу тут набагато частіше може мати місце просування з боку структур влади потрібних їй установок і моделей поведінки. Залежно від того, як вирішується це питання, у чому вбачається сенс діяльності PR-служби, можна типологізувати і характер зв’язків з громадськістю [7].

Таким чином, змінюється і технологія взаємодії громадянина і влади за допомогою PR, поняття ефективності PR. Як зазначав відомий філософ і політолог Едгар Ален, найефективнішою є така влада, яка отримує схвалення вільної людини, точніше, вільне схвалення вільної людини. Сприяння вільному схваленню громадянами дій і політики структур влади, забезпечення підтримки влади конкретними діями громадян і є головною метою, критерієм ефективності роботи PR-служб у демократичному суспільстві.

Враховуючи всі позитивні характеристики зв’язків із громадськістю, слід віднести їх лише до двостороннього, збалансованого зв’язку, що багато в чому обумовлює і відмінність того сенсу, який вкладається в поняття “політична підтримка” або

“критерій ефективності діяльності PR”.

При односторонньому, незбалансованому зв'язку це:

а) легітимація існуючого режиму і конкретних структур влади, політичних лідерів;

б) підтримка відповідних акцій, дій влади, не обов'язково має бути пов'язана з осмисленням їх істинної суті, заснованої радше на вірі, авторитеті влади (лідера).

29 квітня 1982 р. Комітет міністрів Ради Європи прийняв декларацію про свободу самовираження та інформації, яка серед інших цілей вказує і проводить політику відкритої інформації у державному секторі. У тому числі, доступу до інформації з метою поглиблення розуміння політичних, соціальних, культурних проблем кожним громадянином і розвитку його можливостей вільно обговорювати ці проблеми.

Отже, доступ до інформації, рівень відкритості владних структур визначається не ними самими. І головне — мета цієї відкритості полягає у сприянні розуміння громадянином дій і політики влади, можливості обговорити ці дії і політику, зайняти щодо них певну позицію, відповідну розуміння громадянином власних інтересів, інтересів суспільства і держави.

Специфіка служб “паблік рилейшнз” в органах державної влади і управління визначається не тільки своєрідністю технологій, а має вирішальну відмінність, якщо ця політика здійснюється в інтересах більшості, в інтересах значної частини громадян, то сам механізм гармонізації інтересів діє ефективно.

У цьому випадку зв'язки з громадськістю стають найважливішим компонентом управління в цілому, й адміністративного управління зокрема, вони природно вписуються в систему управлінських дій. Координація служб із зв'язків з громадськістю з іншими структурами органів влади може, в принципі, досягатися безконфліктно [10].

Служби “паблік рилейшнз” створюють умови для прийняття оптимальних управлінських рішень, можуть брати на себе упереджувальну програму вирішення конфліктних ситуацій, у багатьох випадках виявляються здатними активно впливати на реалізацію прийнятих рішень і бути не допоміжною, технічною службою адміністрації, а рівноправним учасником вироблення, прийняття та реалізації управлінських рішень.

Зважаючи на це, облік корпоративних інтересів адміністрації, пряме включення в процес управління забезпечуються адекватним статусом служби в адміністративній структурі чи в політичній організації сукупності прав і обов'язків, що дають можливість активно впливати на дії адміністрації або керівництва.

У демократичній державі ефективне управління суспільними справами передбачає якщо не активну участь у процесах управління більшості громадян, то принаймні мінімум розуміння і підтримки з їхнього боку.

Сучасна демократична держава як ніколи раніше потребує такого розуміння, підтримки та участі громадян у процесах управління та пошуку найефективніших шляхів і методів

вирішення завдань і проблем, що хвилюють суспільство, громадян.

Зважаючи на вихід з визначеної на рубежі 70–80-х років минулого століття кризи регулюючих функцій держава бачиться сьогодні у першу чергу в більш активному залученні громадських структур та громадян до процесів управління суспільними справами. Це змінює роль і функції комунікацій влади. Комунікації стають важливим елементом формулювання та реалізації політики, стають реальним елементом її здійснення [3].

Зміна ролі владних комунікацій у процесах державного управління, реалізації політики передбачають адекватну зміну в ролі і положенні, методах та інститутах влади. Для того щоб ґрунтовніше охарактеризувати нові вимоги до діяльності PR-структур, необхідно більш фундаментально представити проблематику взаємовідносин суспільства та держави у сфері управління суспільними справами.

Серед кількох концепцій, покладених в основу аналізу нової ролі держави в управлінні громадськими справами, взаємозв'язку політики та управління з позицій завдань PR-діяльності, найбільш перспективними є ті, що володіють високим евристичним потенціалом. Такою є теорія політичних мереж (*policy network*). Ця теорія виходить з того, що в сучасну епоху ефективно державне управління не може бути засноване на використанні старих принципів діяльності ієрархічних, бюрократичних структур, де відкидаються претензії ринкових принципів організації на домінування в державному управлінні.

Спільним знаменником нової ідеології публічного управління стала теза про те, що в сучасних умовах ефективність вирішення суспільних завдань визначається не стільки бюрократичною ієрархією або ринково-державним менеджментом, скільки налагодженням спільної дії держави з суспільством. Водночас держава розглядається лише як один з агентів координації громадських справ. Поряд з ним у нову систему управління потрапляли бізнес-структури, асоціації громадянського суспільства, місцеве самоврядування, міжнародні організації. Виникла розгалужена мережа агентів публічного управління, між якими встановлювалися стосунки співпраці, співучасті, сприяння, спільної відповідальності.

При цьому сам термін “політика” розглядається в комплексі змістів суспільно-державної взаємодії: *як вплив, репрезентація, участь, сприяння, співробітництво і т. д.* Загальне кредо “мережевиків” полягає в тому, що мережевий підхід на противагу плюралізму і корпоративізму здатний охопити складність сучасного процесу прийняття політичних рішень та формування політики. Політична мережа постає як аналітичний інструмент аналізу нестійкості та відкритості взаємодії безлічі політичних акторів, об'єднаних загальним інтересом, взаємозалежністю, добровільним співробітництвом і рівноправністю.

Як зазначає відомий фахівець з теорії мереж Ян Кооіман: “Те, що управління стає не одностороннім, а дво- і навіть багатостороннім процесом, змінює не просто кордон між державою і суспільством, а саму їх

природу. Вони стають більш проникливими, і вже неможливо сказати, де закінчується одне і починається інше, і навпаки. Розподіл обов'язків між урядовими і неурядовими установами щоразу стає об'єктом переговорів" [4].

У цілому, політична мережа являє собою систему державних і недержавних утворень у певній сфері політики, які взаємодіють між собою на основі ресурсної залежності з метою досягнення загальної згоди з цікавого для всіх політичного питання, використовуючи формальні та неформальні норми.

Політичні мережі — мають ряд характеристик, які відрізняють їх від інших форм управлінської діяльності у сфері суспільних потреб та інтересів.

По-перше, мережі являють собою таку структуру управління публічними справами, яка зв'язує державу і громадянське суспільство. Ця структура емпірично спостерігається і теоретично описується як безліч різноманітних державних, приватних, громадських організацій та установ, які мають певний загальний інтерес.

По-друге, політична мережа складається для вироблення угод у процесі обміну наявними у її акторів ресурсів. Це означає, що існує взаємна зацікавленість учасників мережі один в одному. Ресурси можуть бути розподілені нерівномірно, але, незалежно від ступеня їх концентрації і певного домінування ряду учасників мережі, останні змушені вступати у взаємодію.

Між учасниками мережі існує ресурсна залежність.

По-третє, важливою характеристикою політичної мережі виступає

загальний корпоративний інтерес. Це відрізняє дану регулятивну систему від ринку, де кожен учасник переслідує передусім власні інтереси.

По-четверте, з точки зору вироблення політичних рішень учасники мережі не вибудовуються у певну ієрархію, де будь-яка організація має перевагу з точки зору її владної позиції, а всі учасники рівні з точки зору можливості формування спільного рішення з питання, що цікавить. Тут спостерігаються не вертикальні, а горизонтальні відносини.

По-п'яте, мережа являє собою договірну структуру, що складається з набору контрактів, які виникають на основі узгоджених формальних та неформальних правил комунікації. У політичних мережах діє особлива культура консенсусу [8].

З точки зору завдань і принципів діяльності PR-структур, теорія політичних мереж цікава насамперед тим, що:

а) включеність у державне управління як рівноправних партнерів ряду акторів, передбачає процеси взаємної комунікації, істинного діалогу, спільно виробленої домовленості. Поняття істинного діалогу припускає, що структури влади, уряд, адміністрація не просто доводять до громадян, їх об'єднань вже вироблені рішення і програми, домагаючись потім їхньої підтримки, а залучає об'єднання та громадян до участі у самому процесі вироблення і прийняття рішень.

б) взаємодія владних і громадських структур у процесах державного управління, вирішення тих чи інших конкретних завдань можливі тільки на основі довіри, що виникає до і в процесі спільної діяльності між

цими структурами, що, у свою чергу, передбачає відкритість владних структур перед громадянами та їх об'єднаннями.

Попередня розробка рішення ведеться відповідними адміністративними структурами. Офіційний статус рішення отримує з того дня, коли адміністрація надає документ, що зв'язує її певними зобов'язаннями перед громадянами. У цьому випадку приймається рішення про проведення публічного розслідування, яке негайно публікується в газетах, що здатні донести його до зацікавлених осіб і груп населення. У підготовці повідомлення для газет, інших джерел інформації, так само як і у відстеженні процесу проходження повідомлень, беруть безпосередню участь PR-фахівці [9].

Процедура публічного розслідування зовсім не зводиться до простого інформування громадян або навіть відстеження їхньої реакції на рішення, а саме передбачає участь (тією чи іншою формою) зацікавлених кіл громадськості, незалежних експертів в остаточному доопрацюванні рішення, створенні спеціальної комісії, розробці конструктивних пропозицій громадськості, захисті інтересів незалежних експертів тощо.

Якщо якісь процедурні вимоги публічного розслідування не дотримуються, будь-яка особа, асоціація, чий інтерес зачіпає рішення, можуть все оскаржити в суді.

Демонстрація того, як на практиці проходить здійснення взаємодії, рівноправного співробітництва, обмін ресурсами, встановлення горизонтальних зв'язків, здійснення координації зусиль та комунікації між

владними та громадськими структурами з метою вирішення питання державного управління, становить взаємний інтерес для громадськості та структур влади.

Ці реально існуючі в суспільстві зв'язки і відносини формують поле діяльності для цивілізованого PR вищої якості.

Література

1. Аронсон Э. Современные технологии влияния и убеждения. Эпоха пропаганды / Э. Аронсон, Э. Пратканис. — СПб.: Прайм – ЕВРОЗНАК, 2008. — 543 с.
2. Дэвис Джоэл Дж. Исследования в рекламной деятельности: теория и практика: Пер. с англ. — М.: ИД "Вильямс", 2003. — 864 с.
3. Зимбардо Ф. Социальное влияние / Ф. Зимбардо, М. Ляйппе. — СПб.: Питер, 2000. — 448 с.
4. Катлип Скотт М. Паблик рилейшнз. Теория и практика: Учеб. пособие / Скотт М. Катлип, Ален Х. Сентер, Гелен М. Брум; Пер. с англ. — 8-е изд. — М.: ИД "Вильямс", 2001. — 624 с.
5. Липпман У. Общественное мнение / Пер. с англ. Т. В. Барчуновой; Ред. пер. К. А. Левинсон, К. В. Петренко. — М.: Ин-т фонда "Общественное мнение", 2004. — Т. 3. — 384 с.
6. Малхотра Нэresh К. Маркетинговые исследования. Практическое руководство: Пер. с англ. — 3-е изд. — М.: ИД "Вильямс", 2003. — 960 с.
7. Ольшанский Д. В. Политический PR. — СПб.: Питер, 2003. — 544 с.
8. Поцелуев С. П. Double binds, или двойные ловушки политической коммуникации // Полит. исследования. — 2008. — № 1. — С. 8–32.
9. Почепцов Г. Г. Паблик рилейшнз для профессионалов. — М.: Релф-бук, К.: Ваклер, 2000. — 624 с.

10. *Цаллер Дж.* Происхождение и природа общественного мнения / Пер. с англ. А. А. Петровой; Науч. ред. пер. И. Н. Тартаковская. — М.: Ин-т фонда “Общественное мнение”, 2004. — 559 с.
11. *Чалдини Р.* Психология влияния. — СПб.: Питер, 2006. — 288 с.