



ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ СВЯЗЕЙ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Сергей ПОПОВ,

аспирант кафедры государственного менеджмента
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

In the article the problems of the communicative providing of efficiency of co-operation of organs of public administration and society are examined in Ukraine. The necessity of the use of methods of PR becomes firmly established for the system of organs of state administration on the modern stage of development of civil society. Modern technologies of co-operation of power and society are analysed, participating of public in forming and realization of public policy. The row of normative acts, lyings in basis of the use of methods of PR in the system of organs of public administration is examined. Drawn a conclusion about the necessity of the use of two-sided model of communication for the processes of co-operation organs of public administration and society in Ukraine.

Key words: public relations, organs of state administration, communication processes, society, co-operation of power and society.

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы коммуникативного обеспечения эффективности взаимодействия органов государственного управления и общества в Украине. Утверждается необходимость использования методов PR в системе органов государственного управления на современном этапе развития гражданского общества. Анализируются современные технологии взаимодействия власти и общества, участия общественности в формировании и осуществлении государственной политики. Рассматривается ряд нормативных актов, лежащих в основе использования методов PR в системе органов государственного управления. Делается вывод о необходимости использования двухсторонней модели коммуникации в процессах взаимодействия органов государственного управления и общества в Украине.

Ключевые слова: паблик рилейшнз, органы государственного управления, коммуникационные процессы, общество, взаимодействие власти и общества.

Постановка проблемы. В условиях радикального реформирования системы государственного управления Украины особую актуальность приобретает использование средств, методов, приемов и процедур инновационных для органов публичного управления технологии «public relations», направленных на обеспечение диалоговых партнерских отношений между государством и обществом, включающих формирование общественного мнения, стимулирование гражданской активности, повышения авторитета и доверия к органам государственного управления. Решение таких задач предусматривает переход от традиционной политики информирования общественности к политике двусторонней коммуникации между органами государственного управления и обществом, возникновение партнерских отношений между субъектами коммуникационного процесса. Однако очевидная необходимость и целесообразность такого перехода порождает ряд проблем. Ведь условия и мотивы коммуникационных усилий во многом зависят от структуры политических сил, динамики политической борьбы, которая влияет на смену

приоритетов органов государственного управления и общества.

Актуальность темы. Паблик рилейшнз в органах исполнительной власти выступает не только катализатором демократии, повышая прозрачность процессов государственно-политического и хозяйственно-экономического развития, но и важным инструментом достижения консенсуса в обществе. Способствуя открытости деятельности государственных институтов, система паблик рилейшнз предоставляет субъектам гражданского общества новые возможности активно влиять на формирование публичной политики. Исходя из понимания важности паблик рилейшнз, органы государственной власти все активнее прибегают к стратегии выработки решений в тесном взаимодействии.

Состояние исследования. Особенностью изучения и практического применения методов паблик рилейшнз в органах государственного управления Украины является то, что до недавнего времени эта проблема изучалась в основном зарубежными учеными. Сегодня научные исследования по теме связей с общественностью можно разделить на такие группы: адаптированные издания иностранных авторов,

среди которых основное место занимают работы С. Блека, Э. Бернейза, А. Ли, А. Пейджа и др.; монографии, учебники и статьи зарубежных ученых и практиков, среди которых необходимо прежде всего отметить Г. Брум, Дж. Грюнига, С. Катлипа, Ф. Сейтеля, Ф. Джефкинса; работы отечественных ученых, среди которых В. Бебик, В. Билоус, Р. Войтович, В. Дрешпак, И. Занецкая, Н. Днипренко, Е. Ромат, А. Рачинский, И. Слисаренко и др. Последние посвящены как, собственно, связи с общественностью, так и касаются этой проблемы в научном и практическом контексте других наук: психологии, маркетинга, менеджмента истории, социологии, политологии и т. д.

Целью статьи является рассмотрение проблем коммуникативного обеспечения деятельности органов государственного управления в Украине в контексте использования PR-технологий.

Изложение основного материала. Принятие законов и нормативных актов все чаще опирается на изучение общественного мнения и интересов различных социальных групп общества. В таком контексте инструменты коммуникации с обществом, которые используются органами государствен-



ного управления, становятся элементами интеграции общества в процессе достижения социального консенсуса. Как следует из работ [1–6], роль использования коммуникационных технологий во взаимодействии между властью и обществом предопределяет изменения в культуре и структуре как органов государственного управления, так и социума.

Решение таких задач предусматривает переход от традиционной политики информирования к политике двусторонней коммуникации между органами государственного управления и обществом. Однако очевидная необходимость и целесообразность такого перехода порождает ряд проблем. Ведь условия и мотивы коммуникационных усилий во многом зависят от конфигурации политических сил, динамики политических процессов, постоянно влияющих на смену приоритетов органов государственного управления в обществе.

В идеале коммуникативная деятельность органов государственного управления должна содействовать развитию демократического социального управления. Но на практике, в зависимости от фазы политического процесса, коммуникации законодательных и исполнительных органов власти и общества, как правило, фокусируются вокруг конкретных событий и программ, в контексте которых используются технологии информирования, убеждения общественности, а также привлечения ее к консультативной и экспертной деятельности. В таких условиях открытость и доступность к различной информации органов государственной власти становится главной предпосылкой успешного развития демократизации общества.

Существенную роль в развитии этого процесса в Украине сыграло принятие в октябре 1992 г. Закона Украины «Об информации», согласно которому право на информацию обеспечивается обязанностью органов государственной власти, а также органов местного и регионального самоуправления информировать о своей деятельности и принятии решения; созданием в государственных органах специальных информационных служб или систем, которые обеспечивали бы в установленном порядке доступ к информации [7].

Вступление в силу Закона «Об информации» для Украины стало началом того этапа развития, который можно определить как этап «предоставления информации общественности». Однако следует отметить, что в данном законе четко не определены те субъекты коммуникационного процесса (специальное структурное подразделение, должностное лицо), которые должны предоставлять официальную информацию обществу. Главной целью взаимодействия власти с обществом в этот период оставалось информирование. Сначала функции по информированию общества были возложены на специально создаваемые информационные службы, структура и компетенции которых не были четко определены. В дальнейшем, в соответствии с Законом Украины «О порядке освещения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине средствами массовой информации», принятым Верховной Радой Украины в 1997 г., содержание понятия «Информационной службы» было несколько конкретизировано. В соответствии с нормами закона информационной службой следует считать «информационные управления, информационно-аналитические подразделения, пресс-службы, пресс-центры, управления и центры общественных связей, пресс-бюро, пресс-секретарей и пресс-атташе с соответствующим аппаратом» [8].

Следует заметить, что одна из важнейших особенностей такой формы организации информационной политики заключается в том, что Законом Украины «Об информации» сама информация ограничивалась «официальной документируемой информацией, которая создается в процессе текущей деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти, органов местного и регионального самоуправления» [7]. Данный закон содержит положение о том, что основными источниками предоставляемой обществу информации являются такие: законодательные акты Украины, акты Президента Украины, подзаконные нормативные акты, ненормативные акты государственных органов, акты органов местного и регионального самоуправления. Такое информирование имело целью предоставление информации в конце завершеного управленческого процесса (например,

после принятия конкретного управленческого решения), а сама информация предоставлялась в виде текста нормативного акта. То есть орган власти, опираясь на собственные представления и идеи, как правило, игнорировал общественность, не прислушивался к ее мнению о необходимости того или иного управленческого решения. Коммуникация органов власти и общества фактически оставалась односторонней, поскольку в обсуждении и выработке решений общественность участия не принимала, ее мнение, как правило, не изучалось и не учитывалось.

Важным аспектом в развитии социальных взаимодействий в системе «власть – общество» является принятие Конституции Украины в 1996 г., а также и ряда законов, которыми регулируется информационная и рекламная деятельность, порядок использования информации в СМИ. В органах государственной власти (прежде всего это коснулось министерств, а также других центральных и местных органов исполнительной власти) в это время стали создаваться пресс-службы, пресс-центры, а также управления и центры общественных связей, которые комплектовались специалистами с опытом коммуникативной деятельности. Это в свою очередь активизировало процессы двусторонней коммуникации и сотрудничества в некоторых направлениях государственной политики (охрана окружающей среды, предупреждение коррупции и др.).

Следует отметить, что потребность развития уровня двусторонних коммуникационных процессов ставит перед органами государственного управления новые по содержанию задачи. Сегодня является несомненным тот факт, что связи с общественностью как вид социальных коммуникаций играют чрезвычайно важную роль в любой социальной системе, особенно в период реформ, трансформаций, усиления турбулентности. Однако, невзирая на это, новейшие технологии распространения информации и повышения эффективности каналов обратной связи в системе публичного управления используются недостаточно. Преодоление такого положения, повышение, с одной стороны, уровня доступа общества к информации органов государственного управления, а с другой стороны, ори-



ентация их деятельности на мнение целевых аудиторий становится определяющей предпосылкой открытости и прозрачности власти, значительно повышая ее адаптивность к изменяющимся внешним условиям.

Понятие «доступной» власти чаще всего связывается с вопросами обеспечения открытости и прозрачности деятельности органов государственного управления, то есть интерпретируется с позиций владельца (собственника) информации. Поэтому сложилось традиционное мнение, что если информация становится доступной с посредством использования новейших коммуникационных технологий (интернет, веб-страницы, платформы), то органы государственного управления справляются со своей деятельностью.

Однако такой подход представления о доступности органов государственной власти не решает проблемы эффективных коммуникаций с общественностью. Для радикального решения проблемы «доступности» органы власти должны перейти на уровень, на котором осуществляется эффективное взаимодействие с обществом посредством учета пожеланий, идей, предложений как от отдельных граждан, так и различных социальных групп. Ведь только в этом случае органы власти смогут эффективно адаптироваться к изменениям внешней среды.

В современных условиях развития системы государственного управления в Украине возникает объективная необходимость расширения использования в деятельности органов власти PR-технологий. Формирование эффективных PR-технологий связано с поиском оптимальных моделей коммуникаций власти и общества. Одной из таких моделей может быть модель, предложенная американским исследователем и теоретиком сферы PR Дж. Грунигом [9]. Дж. Груниг, обосновывая особенности моделей связей с общественностью, рассмотрел использование на практике двусторонней коммуникации между субъектом и объектом PR. Такой подход может быть актуальным для Украины, так как позволяет, во-первых, выяснить реальное состояние и потребность развития PR-технологий на стадии их зарождения; во-вторых, выделить те сферы взаимодействия власти и общества, в которых принци-

пы двусторонних связей с общественностью приближаются к более полной и адекватной нормам развития гражданского общества форме; в-третьих, рассмотреть вопрос относительно осуществления качественных изменений в функциях органов публичного управления с обществом.

Если рассматривать двусторонние модели PR-деятельности, то можно указать на асимметричную и симметричную модели. Асимметричная модель – это «двусторонняя асимметричная коммуникация», специфика которой заключается в том, что в ней широко используются исследовательские методы [10], в первую очередь для определения того, какая информация вызывает негативную реакцию общества, чтобы впоследствии изменить ее в свою пользу. То есть коммуникативная деятельность становится «обюющей», но результат такой разновидности PR асимметричен, потому что от коммуникации выигрывает прежде всего орган власти, а не общественность.

Однако в условиях демократических реформ необходимым является возможность партнерских отношений между властью и обществом, что обуславливает желание получения одинаковой практической выгоды от PR-коммуникаций и для органа власти, и для общества.

Определенного выше результата можно достичь благодаря модели PR-деятельности, которая получила название «двусторонняя симметричная коммуникация». Такая технология взаимодействия власти и общества характеризуется полным осознанием субъектом PR-деятельности необходимости взаимодействия с обществом и взаимовлияния внешней социальной среды и органа власти; цель PR-деятельности – взаимная польза органа власти и общественности (то есть «симметричность»); широкое использование практики ведения переговоров, подписания соглашений, стратегии разрешения конфликтов, которое приводит к модификации позиций, мыслей и поведения как общественности, так и органа власти; акценты в функциях PR-специалистов делаются на исследовательской и консультативной деятельности [2; 5; 12].

Такая модель связи с общественностью в корне меняет функции субъектов

PR (профессиональных организаций, специалистов PR), так как они начинают реально влиять на политику органов власти, изменяется их статус, происходит переход от разовых, спонтанных PR-акций и кампаний к перманентному процессу связей с общественностью, репутационному менеджменту в органах власти. Также изменяются профессиональные требования к PR-специалисту, которому нужны не только знания и умения применять конкретные PR-технологии, но и умения менеджера. В такой модели связей с общественностью актуализируются правовые и этические аспекты деятельности PR-специалистов и применения PR-технологий. О ценности, необходимости и практической целесообразности симметричного подхода к практике PR в органах власти свидетельствуют его этические преимущества по сравнению с пока еще доминантным в этой сфере асимметричным подходом. Такой подход сегодня должен становиться нормативным, быть институционализированным, вытеснить практику применения PR-технологий как средства манипулирования сознанием и поведением общественности.

Выводы. Анализ практик PR-технологий свидетельствует, что симметричный подход в области коммуникаций с общественностью эффективно срабатывает не только при идеальных условиях, но и в реальной жизни. В то же время следует отметить, что развитие симметричной, нормативной с точки зрения этики модели связей с общественностью является необходимым условием становления гражданского общества в Украине. Проанализированы проблемы коммуникативного обеспечения деятельности органов государственного управления в контексте взаимодействия с общественностью. Выяснено, что в Украине уже созданы определенные предпосылки (правовые, организационные, другие) для повышения эффективности коммуникаций государственных органов с общественностью, которые обеспечивают становление и развитие партнерства власти и общества.

Список использованной литературы:

1. Баркеро К. Связи с общественностью в мире финансов: ключ к успеху /



К. Баркеро. – пер. с англ. – М. : Дело, 2007. – 178 с.

2. Бебик В. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: технологія, техніка публік-релейшнз : [монографія] / В. Бебик. – К. : МАУП, 2006. – 440 с.

3. Грінберг С. Вибірчий штаб: кампанії п'яти світових лідерів / С. Грінберг. – пер. з англ. – К. : Наука, 2010. – 540 с.

4. Катлип С. Паблік релейшнз. Теорія і практика / С. Катлип, А. Сентер, Т. Брум. – пер. с англ. – М. : Вільямс, 2000. – 624 с.

5. Королько В. Система публік релейшнз як чинник становлення громадянського суспільства / В. Королько // Суспільна трансформація: концептуалізація, тенденції, український досвід / за ред. В. Танчера, В. Степаненка. – К. : Інститут соціології НАН України, 2004. – С. 121–171.

6. Макаревич Э. Общественные связи / Э. Макаревич. – М. : Тв-пресс агентство «Граф Илья Толстой», 1998. – 360 с.

7. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ // Основні чинні кодекси і закони України. – К., 2003. – 348 с.

8. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР // Правове регулювання інформаційної діяльності в Україні (станом на 1 січня 2001 р.) / упоряд. С. Демський ; за ред. С. Павлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 688 с.

9. Grunig J. What Kind of Public Relations do You Practice? New Theory of Public Relations Present Four Models / J. Grunig // Pr. Reporter: Purview. – 1984. – Vol. 27. – P. 1–23.

10. Dance F. The Concept of Communication / F. Dance // Journal of Communication. – 1970. – № 20. – P. 201–210.

11. Райхман И. Практика медиа измерений. Аудит. Отчетность. Оценка эффективности PR / И. Райхман. – М. : Альпина Паблишер, 2013. – 432 с.

12. Джефкинс Ф. Реклама DOC / Ф. Джефкинс. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 234 с.

ПРАВОВОЙ СТАТУС РАБОТНИКА КАК КАТЕГОРИЯ ТРУДОВОГО ПРАВА

Игорь РЫМАР,

соискатель кафедры трудового права и права социального обеспечения
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The legal status of a worker as a category of labor law is researched in the article. The definition of the legal status of the employee as established by the law state of the employee, which displays his position in the relationship with the employer, is provided in the article. Such types of the legal status of the employee, as general, special and individual, are allocated in the article. The structural elements of the legal status of the employee: labor capacity, basic (statutory) labor rights and duties, legal guarantees of labor rights of employees, worker's responsibility for the proper performance of their job duties (positive and retrospective) are being analyzed.

Key words: legal status, employee, types of the legal status of an employee, elements of the legal status of the employee.

Аннотация

В статье исследуется правовой статус работника как категория трудового права. Дается определение понятия правового статуса работника как установленного нормами права состояния работника, которое отображает его положение во взаимоотношениях с работодателем. Выделяются такие виды правового статуса работника, как общий, специальный и индивидуальный. Анализируются элементы структуры правового статуса работника: трудовая правосубъектность, основные (статутные) трудовые права и обязанности, юридические гарантии трудовых прав работников, ответственность работника за надлежащее исполнение своих трудовых обязанностей (позитивная и ретроспективная).

Ключевые слова: правовой статус, работник, виды правового статуса работника, элементы правового статуса работника.

Постановка проблемы. Одной из методологических проблем теории трудового права является определение правового статуса субъекта трудового правоотношения. В данном случае речь идет об индивидуальном трудовом правоотношении, субъектами которого являются работник и работодатель. К числу проблемных вопросов, которые требуют теоретически обоснованных ответов, относятся вопросы о соотношении трудовой правосубъектности и трудово-правового статуса, составных юридических элементов правового статуса, а также, исходя из этого, о понятии и классификации правового статуса как категории трудового права.

Целью статьи является определение понятия и элементов правового статуса работника как категории трудового права.

Состояние исследования. Исследованию правового статуса субъектов трудовых правоотношений уделяли внимание в своих работах такие известные ученые, как Н.Г. Александров, Б.К. Бегичев, В.С. Венедиктов, Л.Д. Воєвєдин, В.С. Гуславский, В.Л. Костюк, А.М. Лушников, М.В. Лушникова,

С.Н. Прилипко, В.И. Прокопенко, Ф.Д. Пилипенко, Л.А. Сыроватская, В.Н. Скобелкин, Е.Б. Хохлов, А.И. Цепин, Г.И. Чанышева, О.Н. Ярошенко и др. Вместе с тем до настоящего времени нет единства среди ученых в отношении элементов правового статуса работников, его видов.

Изложение основного материала. Одним из проблемных вопросов определения правового статуса субъекта индивидуального трудового правоотношения является вопрос о соотношении трудовой правосубъектности и трудово-правового статуса. А.С. Пашков отождествлял содержание правового статуса субъектов трудового права с правосубъектностью, которая, по мнению ученого, и определяется закрепленными законодательством за ними правами и обязанностями; гарантиями этих прав и обязанностей, ответственностью за невыполнение возложенных на них обязанностей [1, с. 56]. Аналогичное понимание правового статуса субъекта трудового права было сформулировано Н.Г. Александровым еще в 1948 г., а потом Л.Я. Гинцбургом в 1975 г. Позднее Н.Г. Александров изменил свою точку