

**Бухтатий О. Є.,**  
головний консультант Головного департаменту інформаційної політики Адміністрації Президента України, канд. наук з державного управління, доц. кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України.

**Bukhtaty Oleksandr,**  
Chief Consultant of the Chief Department of Information Policy of Presidential Administration of Ukraine, PhD in Public Administration, Associate Professor of Information Relations and E-Government Faculty of the National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine

УДК 007:[070.23(1-21)+352.071(1-21)]

## **Реформа комунальної преси як чинник диференціації механізму її взаємодії з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування**

### **Reform of Municipal Press as a Factor of Differentiation of Mechanism of Cooperation between Local and Self-Governing Authorities**

У статті проаналізовано питання диференціації комунікаційного механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування із друкованими засобами масової інформації місцевої сфери розповсюдження в процесах реформування комунальної преси. Результати дослідження дали можливість спрогнозувати успішність реформи та формування інституту незалежних друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження. Визначено, що низький рівень виконання законодавства про висвітлення діяльності органів влади негативно впливає на відкритість і прозорість їх діяльності. Передбачено, що потенціал інституту незалежної місцевої преси необхідно спрямувати на підвищення ефективності управлінських рішень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підвищення рівня демократизації та дотримання законодавства про інформацію. Звернено увагу на необхідність синхронізації процесу реформування комунальної преси з процесами децентралізації, зокрема під час об'єднання територіальних громад.

**Ключові слова:** комунальні засоби масової інформації; державна інформаційна політика; висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; офіційне оприлюднення публічної інформації.

The article examines and analyzes the issues of differentiation the communication mechanism for central and local authorities interaction with local print media in the process of communal press reform. Research results made it possible to predict the success of the reform and formation of the independent local print media institute. It is determined that the low legislative execution on coverage of the government work negatively effects the openness and transparency of their activities. It is expected that the potential of the independent local press institute should be directed at increasing the efficiency of managerial decisions of local executive authorities and bodies of local self government, increasing the level of democratic transition and compliance with legislation on information. Attention directed at the need for synchronization the process of communal press reform with decentralization processes in particular under the communities association.

**Keywords:** communal media; state information policy; coverage of the central and local authorities work; official promulgation of public information.

**Вступ.** Проблема модернізації та трансформації комунікаційної функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування на сьогодні є вкрай актуальною. До цієї теми прикута увага не тільки фахівців, науковців, управлінців та політиків, а й широкого загалу, оскільки сучасне трактування цілей і завдань державної

політики стосується інтересів кожного соціально активного громадянина. Класичні «радянські» парадигми та підходи щодо взаємодії органів державної влади та засобів масової інформації, які були засновані на ідеології «етатизму», й здавалось ще десятиліття тому, задовольняли потреби громадян, сьогодні вже є морально застарілими





та потребують невідкладного трансформування у нову модель.

Особливо актуальним це питання є для місцевих друкованих засобів масової комунікації, які залишаються найавторитетнішими медіа для своєї аудиторії.

За даними досліджень агентства ARR, проведеними у березні-квітні 2015 р., 68 % жителів України читають газети. Це на 9 % більше, ніж кількість регулярних користувачів інтернету – 59 % населення країни (інформація ІнАУ, 05.2015). Понад 70 % українців регулярно, кілька разів на тиждень, купують газети – їм подобається зміст видання, подобається тримати в руках газету [1]. Після перетворення на доступну та демократичну середу, інтернет дещо втратив об'єктивність і професіоналізм. Преса, навіть в епоху інформаційного буму, намагається дотримуватися професійних стандартів: вивчати тему, перевіряти факти, уникати зайвої тенденційності та емоційності. Поступаючись в оперативності інтернету, преса виграє вваженість позиції та якість інформації. Як наслідок – більше половини респондентів дослідження, за даними ARR, довіряють локальним друкованим виданням [2].

Це підтверджує інформація Державного підприємства «Преса», згідно з якою станом на 1 січня 2017 р. передплачені тиражі місцевих газет становили 97,2 % у порівнянні з 2016 р., що перебуває в межах допустимих показників середньостатистичної похибки (практично щорічно протягом I кварталу тиражі зростають на 2-3 %). Зазначимо, що загальнодержавні видання у 2016 р. втратили понад 15 % читачів. Така різниця у результатах передплатної кампанії може свідчити саме про досить міцні позиції місцевої преси, її високий авторитет та потенціал як засобу суспільної комунікації.

**Теоретичне підґрунтя.** Питанням ролі соціальної комунікації в процесах розвитку суспільства, державотворення, підвищення рівня прозорості і відкритості влади присвячені праці широкого кола зарубіжних і вітчизняних дослідників.

Дослідження природи суспільних комунікацій, інформаційних відносин у суспільствах та ролі мас-медіа авторів Р. Патнема, С. Хантінгтона, Дж. Кіна, Ф. Хаєка, Ю. Хабермаса, Е. Роджерса, Д. Мак-Квейла, М. Маклюгена, Г. Ініса, Д. Галліна, П. Манчіні та інших вчених формують значний елемент сучасного наукового дискурсу. В роботах деяких дослідників показано вплив теорії масової комунікації на стан суспільного розвитку, моделі державного устрою тощо. Поширеною є думка щодо дослідження суспільства як простору комунікацій, в якому циркулюють різні види соціальних та інформаційних капіталів.

**Мета** дослідження полягає у визначенні впливу процесів реформування комунальних друкованих засобів масової інформації на механізми взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, зокрема щодо висвітлення їхньої діяльності.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети доцільно застосувати аналіз вітчизняної законодавчої бази, якою врегульовуються питання взаємодії засобів масової інформації та місцевих органів влади в Україні, а також методом індукції та узагальнення статистичних і фінансово-економічних показників діяльності комунальних друкованих засобів масової інформації за 2014-2015 рр. визначити економічний потенціал цих мас-медіа та рівень їх залежності від фінансових дотацій органів місцевого самоврядування.

**Результати дослідження.** Е. Дюркгейм (фр. David Émile Durkheim) у теорії диференціації визначив, що розвиток суспільства призводить до його ускладнення й вимагає функціональної диференціації суспільних ролей та інституцій [3]. Зокрема це стосується і сфери масової комунікації, до яких належить преса, яка, в свою чергу, за порівняно короткий історичний період динамічно пройшла етапи свого розвитку і сьогодні входить до пантеону класичних ЗМІ.

Оскільки об'єктом нашого дослідження є реформа комунальної преси в Україні, то вважаємо за потрібне відразу звернути увагу на застосовувані поняття.

По-перше, Закон України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» під поняттям «комунальна преса» розуміє друковані засоби масової інформації, засновниками (співзасновниками) яких є органи державної влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування [4].

По-друге, Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» оперує поняттям «засіб масової інформації органу державної влади чи органу місцевого самоврядування – засіб масової інформації, засновником (співзасновником) якого є орган державної влади або орган місцевого самоврядування і який повністю або частково утримується за рахунок державного чи місцевих бюджетів» [5].

По-третє, у Законі України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» наведено одразу два визначення, а саме:

– комунальний засіб масової інформації – друкований засіб масової інформації, створений органом місцевого самоврядування або органом місцевого самоврядування спільно з місцевою





державною адміністрацією як засновником (співзасновником) на базі чи за участю комунальної власності та відповідного фінансування з місцевого бюджету і статутом (програмними цілями, програмною концепцією) редакції (юридичної особи) якого передбачається, зокрема, інформування громадян про діяльність цього органу та вищих органів державної влади;

– районна, міська газета – комунальна або інша місцева газета, яка видається та розповсюджується відповідно на території району (крім району в місті) або міста; спільна для району та міста, де розміщується районний центр, – міськрайонна [6].

У нашому дослідженні під «комунальною пресою» ми розумітимемо друковані засоби масової інформації місцевої або регіональної сфери розповсюдження.

Відповідно до Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації», з 1 січня 2016 р. розпочався трирічний процес реформування, метою якого є перетворення комунальних газет на приватні видання.

Якщо спробувати дати відповідь на запитання щодо моделі, яка притаманна сучасній галузі преси в Україні, то доцільно звернутися до праці Деніела Галліна і Паоло Манчіні «Сучасні медіасистеми». Автори виділяють три головні моделі взаємозв'язків між медіасистемами і соціально-політичними системами.

Модель поляризованого плюралізму, що розвинулася у Середземноморському регіоні (Іспанія, Італія, Греція, Португалія), відзначається низьким рівнем тиражів газет, професіоналізації медіаспільноти та високим рівнем політичного паралелізму (ступеня пов'язаності ЗМІ з політичними партіями та фінансово-промисловими групами, зокрема регіональними). Друга, демократична корпоративістська модель, притаманна переважно країнам Північної та Центральної Європи (Німеччина, Австрія, Швейцарія, Бельгія, Голландія, Данія, Фінляндія, Норвегія, Швеція), характеризується високими рівнями всіх чотирьох виділених параметрів – розвитку масової преси, політичного паралелізму, журналістської професіоналізації та втручання держави у діяльність ЗМІ. І, нарешті, третя з основних моделей, ліберальна, притаманна кільком державам Північно-Атлантичного регіону (США, Канада, Великобританія, Ірландія), відзначається середнім рівнем тиражів масових газет, низьким рівнем політичного паралелізму (за винятком Великобританії) і державного втручання та високим ступенем розвитку професіоналізації медіаспільноти.

Деніел Галлін і Паоло Манчіні зазначали, що змінюється не тільки парадигма місцевої преси,

а й функціонал місцевої влади. Серед дослідників існує думка, що суспільство можна вважати модерним, якщо журналістська інформаційна система незалежна від інших соціальних систем. Необхідна диференціація засобів масової інформації від структур в економічному вимірі [7, 76-77]. Радянська «монолітна» модель, в лоні якої понад 70 років існувала вітчизняна преса, не передбачала жодної диференціації – жорсткі обмеження на свободу слова, з одного боку, та тотальний політичний контроль, з іншого, нівелювали необхідність економічного зростання та розвиток локальних друкованих засобів масової інформації – «районної» преси.

Зазначимо, що у 20-30-х рр. минулого століття, а саме в часи становлення СРСР, в Україні був сформований особливий сегмент друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження – «районна преса» – газети, засновані і фінансовані місцевими організаціями Комуністичної партії Радянського Союзу практично в кожному адміністративному районі. 11 серпня 1930 р. постановою ЦК ВКП(б) було ухвалено рішення про ліквідацію окружних газет та створення на їх основі, а також на базі колгоспно-радгоспних і деяких фабрично-заводських друкованих газет мережі районної преси. Визначалося, що «районна газета повинна бути масовим політичним органом і повинна мати яскраво виражений виробничий характер (у відповідності з економікою даного району)». Мережа цих газет формувалася протягом місяця обкомами, крайкомами та ЦК нацкомпартій із затвердженням ЦК. Фінансування здійснювалось з місцевих бюджетів. Станом на 1940 р. у СРСР виходило понад 3500 районних газет із разовим тиражем 10 млн. примірників. Характерно, що постановою ЦК ВКП(б) від 20 серпня 1940 р. було зобов'язано перших секретарів райкомів «особисто керувати своєю місцевою газетою» [8]. Наскільки ефективною була така система управління пресою можна зробити висновок з постанови 1952 р., в якій наголошено, що «ЦК ВКП(б) відзначає, що в роботі районних газет існують серйозні недоліки». Характерно, що такі висновки «про недоліки» можна побачити практично у всіх радянських партійних документах.

У 1990-х рр. після розпаду Радянського Союзу ці видання перейшли в комунальну власність органів місцевого самоврядування. Треба зазначити, що в той період масової приватизації державних підприємств редакції комунальних засобів масової інформації були виключені з процесів приватизації і залишилися у комунальній власності.

Якщо зі здобуттям незалежності в Україні існувала фактично одна модель мас-медіа –





«радянська», то зараз ми можемо констатувати, що на відміну від оптимістичних очікувань стосовно формування у державі інституту незалежних засобів масової інформації ми отримали гібридну модель, яка має більшість ознак моделі «поляризованого плюралізму».

Як свідчить статистика, з понад 40 тис. зареєстрованих з 1991 р. газет станом на 1 січня 2016р. видавалося лише 1846 газет, з яких близько тисячі – місцевої сфери розповсюдження, а з цієї кількості – 555 комунальних газет, які практично всі перебували під жорстким адміністративним і економічним контролем з боку місцевої влади та регіональних еліт. Такий стан не відповідає де-факто європейським стандартам у сфері медіа та де-юре українському законодавству.

Так, у Статті 34 Основного Закону України гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [9, 26].

Стаття 2 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» визначає, що друковані засоби масової інформації є вільними. Забороняється створення та фінансування державних органів, установ, організацій або посад для цензури масової інформації.

Статтею 92 Конституції України, яка є актом прямої дії, гарантується, що виключно законами України визначаються засади утворення і діяльності засобів масової інформації. Державна влада в Україні поділяється на виконавчу, законодавчу та судові, які відповідно до статей 6 і 19 Конституції України зобов'язані діяти виключно в межах Конституції України та законів України.

Співзасновниками регіональних і місцевих комунальних засобів масової інформації є переважно місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Існує юридична колізія щодо правових підстав участі обласних і районних державних адміністрацій у засновництві мас-медіа, оскільки Законом України «Про місцеві державні адміністрації» взагалі не врегульовується цей аспект.

Зазначимо, що згідно із Законом України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» відносини між співзасновниками друкованого ЗМІ, а також співзасновниками-підприємцями, заснування та діяльність ЗМІ визначаються установчим договором, який укладається між ними відповідно до чинного законодавства України. Цим договором передбачається розподіл між співзасновниками обов'язків щодо виробничого, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності створюваного ними друкованого засобу масової інформації.

Закон гарантує, що редактор (головний редактор) призначається (обирається) на посаду і звільняється з посади в порядку, визначеному засновником(співзасновниками)устатутіредакції відповідно до чинного законодавства України про працю. Редактор (головний редактор), обраний на посаду трудовим колективом редакції, не може бути звільнений з посади без згоди трудового колективу редакції [10].

Після 1 січня 2016 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської, районної та обласної рад вирішуються питання заснування аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників [11]. Зважаючи на те, що стаття 19 Конституції України встановлює, що органи місцевого самоврядування мають діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначений Конституцією України та законами, з набуттям чинності Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» (з 1 січня 2016 р.) обласні, районні, міські, селищні ради втратили право на призначення чи звільнення на своїх пленарних засіданнях керівників друкованих засобів масової інформації.

Де-юре, законодавство забороняє втручання у діяльність мас-медіа.

Де-факто, існують кілька прикладів, які доводять зворотнє: місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи втручаються в діяльність редакцій місцевих ЗМІ (наприклад, вимоги щодо попереднього узгодження (цензура) інформаційних матеріалів; відчуження приміщень; звільнення редакторів тощо). Так, у 2016 р. рішенням Ківерцівської районної ради Волинської області звільнено з посади виконуючого обов'язки редактора місцевої газети «Вільним шляхом» та відчужено значну частину приміщення редакції. Варто зазначити, що цей випадок було зафіксовано на Платформі Ради Європи щодо свободи слова. Протягом 2016-2017 рр. Вишгородська міська рада Київської області постійно намагалась внести зміни до Статуту редакції та звільнити головного редактора. У 2015 р. розпорядженням першого заступника Печенізької районної державної адміністрації Харківської області було звільнено з посади редактора місцевої комунальної редакції, що стало підставою для судового рішення, яким це звільнення було скасовано.

Крім того, поширена практика ігнорування і невиконання вимог законодавства про пресу та інформацію, зокрема щодо укладання угод на висвітлення діяльності. Це можна розцінювати не тільки як негативний вплив на місцеві мас-медіа,







а як протидію державній політиці щодо прозорості і відкритості. Так, аналіз розмірів коштів, які спрямовувались на висвітлення діяльності місцевих органів влади показує, що практично в усіх областях вимоги законодавства не виконуються (див. рис. 1).

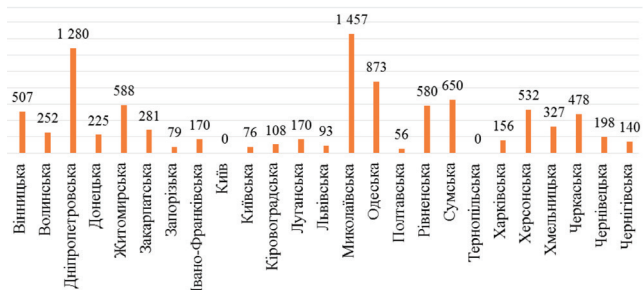


Рисунок 1.

**Розмір коштів, передбачених у місцевих бюджетах на висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у 2014 р. (тис. гривень, у розрізі по областях).**

У межах України загальна сума коштів, передбачених на висвітлення, не перевищує 13 млн. грн. на рік. Зокрема у Тернопільській області та Києві видатки на висвітлення не передбачалися взагалі. Критично низькими ці видатки були зафіксовані у Запорізькій, Київській, Львівській, Полтавській областях, в яких передбачалося до 100 тис. грн. на рік. Очевидно, що такі мізерні асигнування не здатні вирішити питання видатків на висвітлення. Аналіз показує, що це питання «закривалося» за рахунок дотацій друкованим засобам масової інформації з місцевих бюджетів, які коливаються в межах 70-80 млн. грн. на рік.

Результати аналізу зміни розмірів доходів редакцій комунальних друкованих засобів масової інформації з 2013 р. до 2015 р. дають підстави зробити висновок, що за цей період надходження від висвітлення діяльності органів місцевої влади практично не зростають. Аналогічна ситуація складається і зі статтею на дотації з місцевих бюджетів (див. рис. 2).

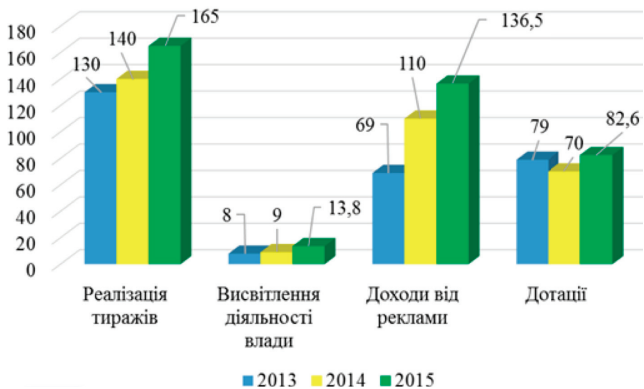


Рисунок 2.

**Аналіз зміни розмірів доходів редакцій комунальних друкованих засобів масової інформації з 2013 р. по 2015 р.**

Варто зазначити, що на сучасному етапі розвитку питання взаємодії місцевої влади та місцевої преси кардинально видозмінюється, адже до 2019 р. повинен завершитися процес реформування державної і комунальної преси.

Закон визначає, що трудовий колектив редакції має пріоритетне право обирати спосіб реформування. Характерно, що у 2016 р. у першому етапі реформування взяли участь 233 трудових колективів редакцій (див. рис. 3), що становить 42 % від загальної кількості.

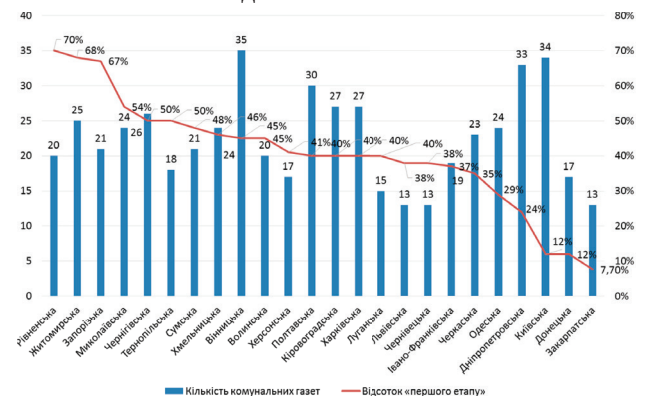


Рисунок 3.

**Кількість комунальних друкованих засобів масової інформації у розрізі областей та відсоток редакцій, які взяли участь у першому етапі реформування.**

Загалом фінансування друкованих ЗМІ та редакцій (крім друкованих ЗМІ, яким надається державна підтримка згідно зі статтею 3 Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів») припиняється через три роки від дня набуття чинності.

У 2014 р. з місцевих бюджетів на дотації комунальній пресі було виділено 79 млн. грн. Причому в різних областях відсоток дотацій різний: від 3 % у Житомирській та Сумській областях до 45,6 % у Львівській області (див. рис. 4). До набуття чинності законодавства про реформування сукупний розмір дотацій з місцевих бюджетів збільшився лише на 4,4 % і становив 82 млн. грн.

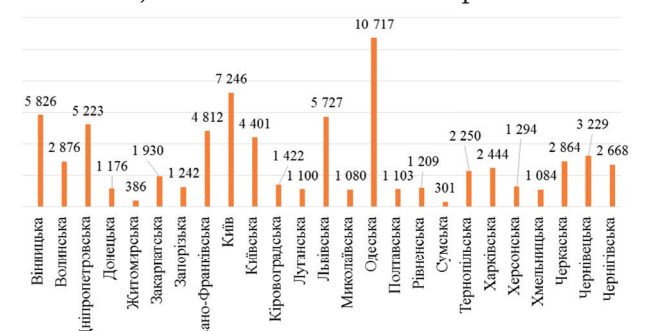


Рисунок 4.

**Розміри дотацій з місцевих бюджетів, виділених комунальній пресі у 2014 р. (тис. грн., у розрізі по областях).**





Крім того, з 2019 р. органам державної влади, іншим державним органам та органам місцевого самоврядування буде заборонено виступати засновниками (співзасновниками) друкованих засобів масової інформації.

Одним з основних аргументів супротивників реформування комунальної преси є твердження про унеможливлення у подальшому здійснювати висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що порядок висвітлення визначено спеціальним законом: «висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, опублікування ухвалених такими органами нормативно-правових актів, рішень про свою діяльність, виступів народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, а також інформації, обов'язковість опублікування якої передбачена законодавством, здійснюється на договірних засадах відповідно до Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

В законі також чітко зазначено, що порядок фінансування засобів масової інформації з висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, засновниками чи співзасновниками яких є ці органи, визначається в договорах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і редакціями ЗМІ, а також в статутах їх редакцій.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах коштів, передбачених у державному або місцевих бюджетах на висвітлення їхньої діяльності, формують замовлення засобам масової інформації.

Видатки на фінансування ЗМІ щодо висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування передбачаються у Державному бюджеті України та в місцевих бюджетах окремо.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування у своїх кошторисах зобов'язані передбачати витрати на висвітлення своєї діяльності ЗМІ.

Зокрема це стосується оприлюднення офіційної інформації.

Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [12].

Постановою Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. № 1270 «Про внесення змін до Типового регламенту місцевої державної

адміністрації» визначено, що проект розпорядження, який стосується життєвих інтересів широких верств населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачає затвердження регіональних програм економічного, соціального, культурного розвитку, а також має важливе соціально-економічне значення для її розвитку, може бути винесений для публічного обговорення на будь-якому етапі підготовки шляхом опублікування у друкованих ЗМІ або доведення до відома населення в інший спосіб.

Крім того, проект розпорядження, який має ознаки регуляторного акта, оприлюднюється у порядку та у спосіб, передбачений статтями 9, 12, 13 і 20 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [13]. Цим законом визначено, що регуляторні акти, ухвалені Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами державної влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади, а також їх посадовими особами, офіційно оприлюднюються в друкованих засобах масової інформації, визначених Кабінетом Міністрів України.

Крім того, регуляторні акти, ухвалені органами та посадовими особами місцевого самоврядування, офіційно оприлюднюються в друкованих засобах масової інформації відповідних рад, а у разі їх відсутності – у місцевих друкованих ЗМІ, визначених цими органами та посадовими особами, не пізніше десятиденного строку після їх прийняття та підписання.

Якщо в межах адміністративно-територіальної одиниці чи в населеному пункті не розповсюджуються друковані ЗМІ, а місцеві органи державної влади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, органи та посадові особи місцевого самоврядування не мають своїх офіційних сторінок у мережі інтернет, документи можуть оприлюднюватися у будь-який інший спосіб, який гарантує донесення інформації до мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи до відповідної територіальної громади.

Крім того, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними протягом 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття [14].

Варто зазначити, що саме місцева преса має високу популярність та довіру серед місцевих громад. Зокрема про це свідчать розрахунки, здійснені на основі статистичних даних щодо відношення середніх разових тиражів до





кількості населення, яке проживає на території розповсюдження цих видань (див. рис. 5).

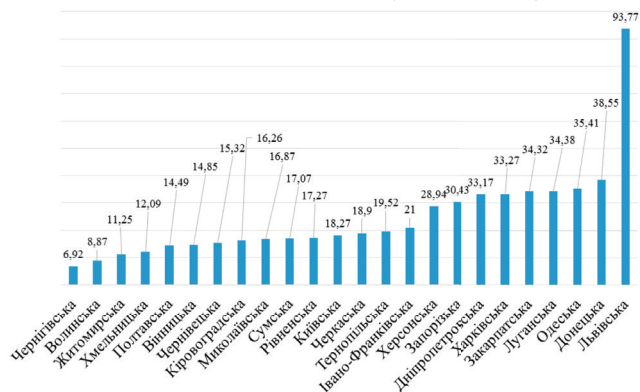


Рисунок 5.  
Показник «насиченості» тиражів комунальних друкованих засобів масової інформації у розрізах областей.

Таким чином, з урахуванням того, що середньостатистична українська сім'я налічує 3,2 особи, можна дійти до висновку щодо високої популярності цих друкованих видань у деяких областях, де кожна друга чи третя сім'я є їх передплатниками.

Якщо будуть виконані вимоги закону України про реформування комунальної преси і дотримані строки, то у 2019 р. вся комунальна преса повинна трансформуватися у приватні медіа або ліквідуватися як суб'єкт інформаційної діяльності. Зміняться правила та зміняться умови щодо взаємодії місцевих органів влади та преси. Наслідком цього стане трансформація механізму комунікаційної взаємодії місцевих органів влади із ЗМІ. Зокрема відбудеться його диференціація на складові – окремі механізми взаємодії, кожен з яких забезпечуватиме виконання своїх функцій:

- висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- офіційне оприлюднення публічної інформації (відповідно до вимог законодавства);
- партиципаторна комунікація – врахування громадської думки, пропозицій зауважень тощо – тобто забезпечення участі громадян в управлінні справами.

Т. Парсонс (Talcott Parsons) розглядав диференціацію як ділення одиниці або структури якоїсь системи на дві або більше одиниці або структури, які відрізняються за своїми характеристиками або функціонально значущістю для системи. У результаті процес диференціації сприятиме появі розвиненішої системи тільки в тому випадку, якщо кожен новий диференційований компонент має більшу адаптивну здатність, ніж попередній компонент, який виконував його функцію. Причому, якщо цим різним складовим необхідно отримати належну легітимізацію і знайти певні

способи орієнтації в своїх нових зразках дії, то попередні три процеси мають бути доповнені генералізацією цінностей [15, 44].

**Висновки.** Питання відносин влади та засобів масової інформації займає важливе місце в системі демократизації державного управління та інформаційних відносин у суспільстві. Під час дослідження питання модернізації взаємовідносин державних органів, органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації необхідно звернути увагу на такі релевантні фактори:

- по-перше, в Україні діє основоположний конституційний принцип державного управління, який визначає, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи діють у межах повноважень, визначених Конституцією та законодавством;

- по-друге, «пострадянська» модель державної влади не тільки до цього часу фактично копіює адміністративно-територіальний розподіл, а й має відбиток архаїчних відносин, притаманний командно-адміністративним методам державного управління, що практично за весь період державної незалежності стримував не тільки формування інституту незалежних медіа, а й блокував демократизацію суспільства.

Реформування комунальних друкованих засобів масової інформації вимагає не тільки модернізації механізму взаємовідносин ЗМІ з місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а й сприяє його диференціації на такі складові:

- висвітлення діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування відповідно до Законів України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» й «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації», що, у свою чергу, передбачає укладення відповідних угод на висвітлення з реформованими редакціями та передбачення у Державному бюджеті України (для районних державних адміністрацій) і місцевих бюджетах необхідних асигнувань;

- офіційне оприлюднення органами державної влади, органами місцевого самоврядування у ЗМІ місцевої сфери розповсюдження публічної інформації та проектів нормативно-правових актів у порядку й строки, визначені Законами України «Про доступ до публічної інформації» та «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

- партиципаторна комунікація – відкритість і прозорість діяльності, забезпечення доступу до публічної інформації для можливості участі громадськості у процесах вироблення рішень







органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

У результаті процесів децентралізації, які другий рік тривають в Україні, створено 366 об'єднаних територіальних громад, у яких сумарно мешкає 3,12 млн. осіб. Але якщо раніше у районах частково функцію комунікації між владою та громадою виконувала районна комунальна газета, яка фактично була під контролем влади, то у більшій частині територіальних громад цей канал комунікації може бути втрачено. Надалі у процесі реформування місцевої преси деяка частина районних газет може припинити існування, а деякі новосформовані громади можуть виявитися поза сферою функціонування реформованого місцевого медіа.

Таким чином, врегулювання питання щодо трансформації механізму взаємодії місцевих реформованих засобів масової інформації та «децентралізованих» органів місцевого самоврядування, потребує, на нашу думку, синхронізації двох реформ: реформи комунальної преси та реформи децентралізації.

Перспективи подальших досліджень полягають у необхідності аналізу механізмів удосконалення основних принципів державної політики, зокрема в частині підвищення ефективності механізму висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення оприлюднення офіційних документів, що, в свою чергу, передбачає розроблення відповідних змін до законодавства і запровадження практики врахування у державному та місцевих бюджетах коштів, передбачених на висвітленні діяльності відповідних органів влади.

#### Список літератури

1. Крысько Н. Как достучаться до 68 % украинцев? [Електронний ресурс] / Наталья Крысько. – Режим доступу: <https://arr.kiev.ua/press/index.html#zayavka>
2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [текст] : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9 (27.02.2004). – ст. 79.
3. Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение [текст] / Э. Дюркгейм ; [Пер. с франц., составление, послесловие и примечания А. Б. Гофмана]. – М.: Канон, 1995. – 352 с.
4. Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації [текст] : Закон України від 24 грудня 2015 р. № 917-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 2. – Ст. 55.
5. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації [текст] : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

6. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів [текст] : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 540/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 50. – Ст. 302.

7. Галлін Д. Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики [текст] / Деніел Галлін, Паоло Манчіні ; [пер. з англ. О. Насика]. – К. : Наука, 2008. – 320 с.

8. Рабочая книга редактора районной газеты. Опыт. Методики. Рекомендации / Под. ред. Я. Н. Засурского. – М. : «Мысль», 1998. – 575 с.

9. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [текст] (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004) [текст]. – Х. : Фоліо, 2007. – 158 с.

10. Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні [текст] : Закон України від 16.11.1992 № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України, 1993, № 1 (05.01.93). – Ст. 1.

11. Про місцеве самоврядування в Україні [текст] : Закон України від 21 квітня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

12. Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [текст] : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2388-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 57 (06.08.2010). – Ст. 1926.

13. Про внесення змін до Типового регламенту місцевої державної адміністрації [текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 № 1270 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 83. – Ст. 3072.

14. Про доступ до публічної інформації [текст] : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

15. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс ; [пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева]. – М. : Аспект Пресс, 1997. – 270 с.

#### Reference list

1. Krysko, N. (2016), „How to reach 68 % of Ukrainians”, available at: <https://arr.kiev.ua/press/index.html#zayavka>
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2004), Law of Ukraine “On Principles of State Regulatory Policy in Economic Activity” № 1160-IV dated of 11 September 2003, № 9 (27.02.2004), Art. 79.
3. Official Bulletin of Ukraine (2016), Law of Ukraine “On Reforming of State and Municipal Print Media” № 917-VIII dated of 24 December 2015, № 2, Art. 55.
4. Durkheim, E. (1995), Sociology. Its subject, Method, Intended Purpose, in Gofman, A. B. (Ed.), Kanon, Moscow, 352 p.
5. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine (1997), Law of Ukraine “On Regulations Concerning Coverage of Activities of State and Local Self-Government Authorities of Ukraine” № 539/97-VR dated of 23 September 1997, № 49, Art. 299.
6. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine (1997), Law of Ukraine “On State Support of Mass Media and Social Protection of Journalists” 540/97-VR dated of 23 September 1997, № 50, Art. 302.







7. *Hallin, D. & Mancini, P. (2008), Modern Media System: Three Models of Media Relations and Policy, Nauka, Kyiv, 320 p.*

8. *Zasurskiy, Ya. N. (1998), Workbook of Local Newspaper. Experience. Methods. Recommendations, Izdatelstvo "Myisl", 575 p.*

9. *Constitution of Ukraine. Adopted at the Fifth Session of Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996 (As Amended by the Law № 2222-IV dated of 08.12.2004) (2007), Folio, Kharkiv, 158 p.*

10. *Verkhovna Rada of Ukraine (1993), Law of Ukraine "On Print Media (Press) in Ukraine" № 2782-XII dated of 16.11.1992, № 1 (05/01/93), Art. 1.*

11. *Verkhovna Rada of Ukraine (1997), Law of Ukraine "On Local Government in Ukraine" № 280/97-VR dated of 21 April 1997, № 24, Art. 170.*

12. *Official Bulletin of Ukraine (2010), Law of Ukraine "Concerning the Introduction of Amendments to Some Laws of Ukraine on Bringing Them Into Conformity with the Law of Ukraine "On Principles of Regulatory Policy in Economic Activity" № 2388-VI dated of 1 July 2010, № 57 (06.08.2010), Art. 1926.*

13. *Official Bulletin of Ukraine (2007), The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Concerning the Introduction of Amendments to the Typical Regulations of Local Administration" № 1270 dated on October 31, 2007, № 83, Art. 3072.*

14. *Parsons, T. (1997), The System of Modern Societies, Aspect Press, Moscow, 270 p.*

15. *Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine (2011), Law of Ukraine "On Access to Public Information" № 2939-VI dated on January 13, 2011, № 32, Art. 314.*

**Бухтатый А. Е.**

**Реформа коммунальной прессы как фактор дифференциации механизма ее взаимодействия с местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления**

В статье исследуются и анализируются вопросы дифференциации коммуникационного механизма взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с печатными средствами массовой информации местной сферы распространения в процессах реформирования коммунальной прессы. Результаты исследования позволили спрогнозировать успешность реформы и формирования института независимых печатных средств массовой информации местной сферы распространения. Определяется, что низкий уровень исполнения законодательства об освещении деятельности органов власти негативно влияет на открытость и прозрачность их деятельности. Предполагается, что потенциал института независимой местной прессы необходимо направить на повышение эффективности управленческих решений местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, повышение уровня демократизации и соблюдения законодательства об информации. Обращается внимание на необходимость синхронизации процесса реформирования коммунальной прессы с процессами децентрализации, в частности при объединении территориальных общин.

**Ключевые слова:** коммунальные средства массовой информации; государственная информационная политика; освещение деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; официальное обнаружение публичной информации.

