

УДК 351.751:070

С. Даниленко

## ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ І ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

**Досліджено організаційний механізм взаємодії органів публічної влади і засобів масової інформації. Проаналізовано організаційну діяльність органів публічної влади інформаційної взаємодії в системі “суспільство – засоби масової інформації – влада”. Розглянуто проблемні питання, які стосуються відкритості владних інституцій і технологій інформаційної взаємодії в процесі державного управління.**

**Ключові слова:** інформаційна взаємодія, органи публічної влади, засоби масової інформації, організаційний механізм, відкритість, прозорість.

Ефективність державного управління значною мірою залежить від успішної взаємодії органів публічної влади, засобів масової інформації і громадськості, конструктивного та змістовного діалогу між ними. Такі взаємовідносини повинні базуватися на взаємній інформованості, зацікавленості і готовності трьох сторін до сумісної участі у цьому процесі.

Зміни, які відбуваються в сучасному українському суспільстві засвідчують те, що форма і зміст взаємодії органів публічної влади та ЗМІ мають проблеми: штучного звуження інформаційного простору, організаційних перетворень у змісті взаємодії органів публічної влади і мас-медіа, мінімізації критичних виступів у ЗМІ з питань діяльності владних структур.

Останнім часом у світовій та вітчизняній науковій літературі з’явилося чимало праць, присвячених організаційному контексту забезпечення інформаційної відкритості та прозорості органів публічної влади.

Під час дослідження організаційних механізмів взаємодії влади і засобів масової інформації науково-теоретичною базою стали розробки науковців В. Авер’янова, Г. Атаманчука, А. Богданова Л. Василенко, В. Дьякової, В. Комаровського, Ю. Лисенка, О. Митрошенкова, Н. Нижника і В. Романова. Підґрунтям для розгляду проблем взаємодії владних структур, громадянського суспільства і ЗМІ стали дослідження комунікативних аспектів інформації, проблем інформаційної взаємодії В. Бебика, В. Іванова, В. Королька, Н. Костенко, М. Лашкіної, О. Литвиненка, Г. Почепцова, С. Чукут.

На сьогодні вітчизняними науковцями С. Бронніковою, Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, І. Ібрагімовою продовжуються проводитися дослідження окремих проблемних питань, які стосуються відкритості владних інституцій і технологій інформаційної взаємодії в процесі прийняття управлінських рішень. У процесі визначення шляхів оптимізації взаємодії влади і ЗМІ на особливу увагу заслуговують дослідження О. Бабінової, Н. Дніпренко, О. Д’якової, О. Радченко, Ю. Работи, А. Серанта.

Прикладними проблемами удосконалення організаційних механізмів ефективності взаємодії органів публічної влади і ЗМІ в сучасній Україні більшою мірою цікавляться громадські організації, зокрема Центр медіа-реформ, Академія української преси, Український незалежний центр політичних досліджень. Запропоновані ними підходи до

вдосконалення механізмів взаємодії органів публічної влади і ЗМІ можуть знайти застосування в системі державного управління.

Однак, незважаючи на інтерес вітчизняних науковців до різних аспектів означеної проблеми, питання організаційних механізмів взаємодії публічних органів влади і ЗМІ з точки зору оптимізації їх інформаційної співпраці в умовах демократизації системи державно-управлінських відносин в Україні на сьогодні досліджено не в достатньому обсязі.

Мета статті полягає у розробці науково обґрунтованих висновків і рекомендацій щодо вдосконалення організаційного механізму державного управління в інформаційній сфері.

Розглянуто комплексний підхід щодо вдосконалення організаційного механізму державного управління в інформаційній сфері. Напрацьовані практичні рекомендації удосконалення організаційної діяльності органів публічної влади, спрямованої на ефективну взаємодію із громадськістю і засобами масової інформації.

Простота і легкість отримання громадянами країни суспільно важливої інформації є надійним індикатором відкритості і прозорості процесу державного управління. Вступаючи до Ради Європи, Україна зобов'язалася встановити на своїй території європейські стандарти відкритості офіційної інформації. На жаль, до теперішнього часу в цій галузі залишаються проблемні питання. Найбільш слабкою ланкою в цьому напрямку є недосконалість існуючих організаційних механізмів реалізації ідеї транспарентності.

Поняття “механізм” є багатоаспектним і широко використовується у різних сферах життєдіяльності. При цьому В. Авер'янов складовими елементами механізму вважає: систему органів виконавчої влади і сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку [1].

Водночас Г. Атаманчук зазначає, що механізм державного управління – це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [2].

За визначенням Н. Нижника, механізм управління охоплює: цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали [3].

Своєю чергою, в енциклопедичному словнику з державного управління під організаційним механізмом розуміється сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [4].

На сьогодні організаційні механізми державного управління відіграють значну роль у забезпеченні відкритості і прозорості органів публічної влади, налагодженні інформаційної взаємодії влади і суспільства.

На думку В. Комаровського, організаційний механізм інформаційної взаємодії – це сукупність елементів та зв'язків інформаційно-комунікативної системи. При цьому рух будь-якого елемента впливає на функціонування інших складових сумісної взаємодії в системі суспільних відносин [5].

Організаційні механізми сприяють формуванню головних орієнтирів вирішення цього важливого завдання, а саме:

- забезпеченню прозорості діяльності владних структур для представників суспільства;
- забезпеченню ефективного зворотнього інформаційного зв'язку (від суспільства до влади);
- формуванню єдиного відкритого інформаційного простору, що охоплює як суспільство та співтовариство, так і всі владні структури;
- моніторингу інформаційних потреб суспільства та владних структур;
- змістовному наповненню інформаційної бази інформаційними ресурсами тощо.

У державному управлінні організаційний механізм інформаційної взаємодії передбачає планове і кероване спілкування влади з громадянським суспільством і його інституційними структурами, функціонування якого засновано на взаємній довірі і партнерських відносинах, знанні і повній інформованості.

Організаційний механізм взаємодії органів публічної влади, ЗМІ і громадськості має інформаційну основу. Він забезпечує підвищення довіри суспільства до рішень і дій влади, а також передбачає консультативну співпрацю.

У демократичних державах суб'єктами інформаційної взаємодії на державному рівні є всі органи публічної влади і державні установи. До їх функціональних обов'язків належить надання громадськості інформації про результати своєї діяльності, плани і прийняття рішень, а також реалізація функції просвіти громадськості в сфері їх компетенції і відповідальності. Для цього в структурах органів публічної влади і державних установ створені спеціальні служби для здійснення інформаційної діяльності.

Під час дослідження ми провели опитування співробітників інформаційно-аналітичних структур органів публічної влади Одеської, Миколаївської, Херсонської і Вінницької областей України у 2010 – 2012 рр. Для цього був використаний адаптований опитувальник Д. Лепарда [6].

Учасниками анкетування стало 258 державних службовців, це дало виявити ступінь важливості складових інформаційної взаємодії із ЗМІ, що потребують реформування: керівництво, організація, моніторинг, контроль і координація дій. Як показали результати дослідження, 26% респондентів важливим фактором реорганізаційного перетворення вважають керівництво інформаційним процесом; 20% державних службовців віддали свою перевагу реформуванню організаційної складової інформаційної взаємодії, 14% – визначили за необхідне удосконалити моніторинг ЗМІ, 18% – збільшити контроль й удосконалити організаційну структуру органів публічної влади, 24% – покращити координацію дій.

Оцінюючи існуючі в Україні структурні організми органів публічної влади, які безпосередньо відповідають за зв'язки зі ЗМІ, можна також скласти загальне уявлення про основні проблемні питання, пов'язані з організацією взаємодії із ЗМІ. Нечітке розмежування функцій між структурними підрозділами, неузгодженість горизонтальних взаємодій, дублювання функцій, а також недостатнє володіння загальною медійною ситуацією навколо органу управління, створюють передумови для численних помилок у проведенні якісної інформаційної взаємодії.

Аналіз інформаційної взаємодії органів публічної влади із ЗМІ, який проводився на прикладі Одеської обласної державної адміністрації, вказав на нечітке розмежування функцій між структурними підрозділами, неузгодженість горизонтальних взаємодій, дублювання функцій, а також недостатнє володіння загальною медійною ситуацією навколо органу управління.

Інформаційна діяльність органів управління в регіоні реалізується через низку різних законів України, регіональних і загальнонаціональних нормативно-правових актів: Закону України “Про доступ до публічної інформації”, Указу Президента України № 547/2011 від 05.05.2011 р. “Про питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації”, Постанови Кабінету Міністрів України “Про питання виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації” в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади” № 583 від 25.05.2011 р., Розпорядження голови Одеської обласної державної адміністрації “Про питання виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації” в Одеській обласній державній адміністрації [7 – 10].

Водночас такий важливий інструмент реалізації інформаційної взаємодії, як Концепція управління інформаційної діяльності Одеської обласної державної адміністрації, знаходиться в стані розробки. Основним змістом цього документу є обґрунтування конструктивної стратегії в області інформаційної взаємодії органів управління із ЗМІ з метою формування єдиного регіонального інформаційного простору.

Проведення аналізу організаційної діяльності органів публічної влади щодо налагодження процесу інформаційної взаємодії на регіональному рівні показав, що реалізація одних і тих же завдань та функцій здійснюється в тій чи іншій частині різними структурними підрозділами органів публічної влади. Недостатнє володіння загальною медійною ситуацією навколо управлінських структур, нечітке розмежування функцій між структурними підрозділами, неузгодженість горизонтальних взаємодій, а також дублювання функцій створюють передумови для численних помилок у проведенні якісної інформаційної взаємодії.

Дослідження роботи структур публічних органів влади на прикладі Одеської обласної державної адміністрації показало, що певною мірою реалізацією інформаційної взаємодії займаються: управління інформаційної діяльності і управління з питань внутрішньої політики та зв’язків із громадськістю.

Як відомо, однією з основних функцій інформаційних структур органів публічної влади є оперативне і повне інформування громадян про діяльність органів управління, зокрема за допомогою засобів масової інформації. Виконання зазначеної функції покладено на управління інформаційної діяльності Одеської обласної державної адміністрації. Ця структура бере участь у формуванні та реалізації інформаційної діяльності, організує оперативне висвітлення повсякденної діяльності.

Свою чергою серед головних завдань управління з питань внутрішньої політики та зв’язків із громадськістю є аналіз, узагальнення та прогнозування розвитку ситуації в інформаційному просторі регіону, вироблення і реалізація механізмів і форм громадянської участі у процесі формування та здійснення соціально-економічної політики в регіоні [11].

Таким чином, дві різні за своїм напрямком роботи структури беруть участь у реалізації функції інформування населення, при цьому координація цієї діяльності в повному обсязі не належить до їх завдань.

У положенні про Управління інформаційної діяльності Одеської обласної державної адміністрації передбачена лише координація діяльності підрозділів, що працюють із засобами масової інформації, а також прес-секретарів департаментів, управлінь державної адміністрації [12].

Іншим важливим завданням цієї структури є формування позитивного іміджу керівництва обласної державної адміністрації, а також інших органів публічної влади.

Вирішення цього завдання є у компетенції Управління у справах преси та інформації Одеської обласної державної адміністрації. Однак відповідальність за результати формування іміджу керівництва Одеської обласної державної адміністрації чітко не визначена.

Потрібно також відзначити, що реалізація завдання пов'язаного із поширенням, а в разі необхідності і підготовкою для засобів масової інформації офіційних повідомлень, є у до компетенції прес-служби обласної адміністрації, яка належить до складу управління інформаційної діяльності. Головним завданням цієї інформаційної структури є забезпечення висвітлення засобами масової інформації офіційної точки зору керівництва обласної державної адміністрації з найважливіших питань життєдіяльності регіону [13].

Своєю чергою, управління з питань внутрішньої політики та зв'язків із громадськістю займається підготовкою матеріалів для засобів масової інформації з питань внутрішньої політики з метою забезпечення конституційного права громадян на задоволення їхніх інформаційних потреб [14].

Не менш важливою в напрямку організації інформаційної взаємодії органів публічної влади і ЗМІ є підготовка інформаційних матеріалів. Аналіз розміщення новинних матеріалів на офіційних серверах публічних органів влади Одеської області в мережі Інтернет показав, що оперативність інформування про події, що відбуваються в адміністраціях, істотно відстає за часом від звичайних інформаційних повідомлень, підготовлених представниками інтернет-видань. Окрім того, інформаційні структури публічних органів влади, до функції яких належить випуск офіційних заяв і повідомлень для друку, іноді користуються вже готовими інформаційними матеріалами мережевих регіональних ЗМІ та всеукраїнських інформаційних агентств.

Підготовка і передача для ЗМІ роз'яснень та коментарів фахівців, експертів, прес-релізів, оглядів, тематичних спецвипусків на телебаченні також розподілена серед багатьох структур органів публічної влади. Так, наприклад, дві різних структури: управління інформаційної діяльності і управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю здійснюють роз'яснення у ЗМІ указів, постанов, розпоряджень голови Одеської обласної державної адміністрації.

Таке дублювання функцій різних елементів організаційної структури зв'язків із ЗМІ і громадськістю є можливим джерелом неузгодженості та протиріч, при цьому відповідальність при публікації роз'яснень та коментарів ніхто не несе.

Організація прес-конференцій за участю представників Одеської обласної державної адміністрації, їх зустрічей із представниками ЗМІ, інтерв'ю, інших відповідних заходів належить до завдань управління інформаційної діяльності. Водночас до функцій управління з питань внутрішньої політики та зв'язків із громадськістю належить організація проведення з представниками громадських та інших недержавних некомерційних організацій зустрічей, конференцій, семінарів, круглих столів, дискусій, публічних обговорень і громадських слухань із різних напрямків соціально-економічного, суспільно-політичного та культурного розвитку регіону.

При цьому, формуванням плану проведення зустрічей представників обласної державної адміністрації із ЗМІ, контролем за їх проведенням займається управління інформаційної діяльності, а проведенням круглих столів, семінарів, науково-практичних конференцій із проблем розвитку регіональної політики – управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю. Аналіз матеріалів преси, радіо і

телеінформації про діяльність голови обласної державної адміністрації та інших посадових осіб органів публічної влади також проводиться двома різними структурами.

У той час, коли управління інформаційної діяльності здійснюється проведення аналітичної роботи з оцінки стану громадської думки і ставлення засобів масової інформації до органів публічної влади, управлінням з питань внутрішньої політики та зв'язків із громадськістю вивчається суспільна думка, готуються аналітичні матеріали і пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності органів управління.

Отже, різні організаційні структури органів публічної влади проводять моніторинг громадської думки, аналіз матеріалів, що розміщуються у ЗМІ. Кожним із них здійснюється підготовка аналітичних матеріалів за підсумками проведених досліджень, однак підсумкове узагальнення всієї наявної інформації не належить до компетенції жодної з них.

### **Висновки**

Організаційний механізм взаємодії органів публічної влади і ЗМІ пов'язаний із чітким розмежуванням функцій між структурними підрозділами, узгодженістю горизонтальних взаємодій, уникненням дублювання функцій, а також володінням загальною медійною ситуацією навколо органу управління.

Організаційні перетворення повинні впроваджуватися за узгодженою програмою, яка формалізується у вигляді Концепції управління інформаційної діяльності органу публічної влади. У цьому програмному документі необхідно окреслити очікувані результати від організаційних перетворень у вигляді показників ефективності інформаційної взаємодії. Якість організаційних процесів буде залежати не тільки від опрацювання програми та її реалізації, але і від готовності органів публічної влади до реорганізації складових інформаційного процесу.

Подальші наукові розвідки у цій сфері будуть спрямовані на дослідження інноваційного потенціалу інформаційного забезпечення прозорості і відкритості органів публічної влади в Україні.

### **Література**

1. Державне управління в Україні [Текст] : навч. посіб. / за заг ред. В. Б. Авер'янова. — К. : СОМІ, 1999. — 286 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекц. / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997 — 320 с.
3. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління [Текст] : [навч. посіб.] / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг ред. Н. Р. Нижник. — К. : УАДУ, 1998. — 160 с.
4. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. кол. : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — С. 264.
5. Комаровский В. С. Связи с общественностью в политике и государственном управлении [Текст] / В. С. Комаровский. — М. : Изд-во РАГС, 2007. — 518 с.
6. Carnall C. A. Managing Change in Organization [Text] / C. A. Carnall. — N.-Y. ; London : Prentice Hall, 2005. — 272 p.
7. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939>.

8. Про питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 547/2011 від 05.05.2011 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13541.html>.

9. Про питання виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації” в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 583 від 25.05.2011 р. — Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP110583.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP110583.html).

10. Про питання виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації” в Одеській обласній державній адміністрації [Електронний ресурс] : Розпорядження голови Одеської обласної державної адміністрації № 506/-2011 р. від 01.07.2011 р. — Режим доступу : <http://uspi.odessa.gov.ua/info/dostup-do-publichnoj-informacii>.

11. Положення про управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю Одеської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://uvp.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=61&Id=134>.

12. Положення про управління інформаційної діяльності Одеської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://uspi.odessa.gov.ua/polozhennya-pro-v-dd-li-upravl-nnya-u-spravah-presi-ta-nformac>.

13. Там само.

14. Положення про управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю Одеської обласної державної адміністрації...

**S. Danylenko**

### **ORGANIZATIONAL MECHANISM OF INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES AND THE MASS MEDIA**

**The organizational mechanism of interaction of public authorities and the mass media is researched. The organizational activities of the public authorities of information exchange in the “society - media - power” are analysed. The issues that are related to openness of government institutions and technologies of information exchange in the process of public administration are considered.**

**Key words: information interaction, public authorities, mass media, organizational mechanism, openness, transparency.**