

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

ПАХНІН Микола Леонідович

УДК 351:316.77

**ВЗАЄМОДІЯ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ КОМУНІКАЦІЇ З ОРГАНАМИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЧИННИК ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ
В УКРАЇНІ**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Харків – 2018

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник – доктор наук з державного управління, професор
КРЮКОВ Олексій Ігорович,
Національний університет цивільного захисту України,
професор кафедри публічного адміністрування у сфері
цивільного захисту.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, професор
БУЛЬБА Володимир Григорович,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при
Президентові України, професор кафедри соціальної і
гуманітарної політики;

кандидат наук з державного управління
САЛІЩЕНКО Олена Олександрівна,
Національна академія Національної гвардії України,
доцент кафедри соціально-гуманітарних дисциплін.

Захист відбудеться «27» квітня 2018 р. о 10.00 на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.858.01 Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61001, м. Харків, просп. Московський, 75, зал засідань (1-й поверх).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61001, м. Харків, просп. Московський, 75.

Автореферат розіслано «20» березня 2018 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

А. О. Кузнецов

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Початок нового тисячоліття стає часом глибоких змін в усіх сферах суспільного життя як для держав із розвиненою демократичною формою правління, так і для «молодих» незалежних держав, що виникли на постсоціалістичному просторі. Ці процеси супроводжуються якісними змінами, що охопили не лише матеріальне виробництво, ринкові відносини, а й інформаційну сферу суспільства, унаслідок чого відбувається подальше зростання інформаційних потреб кожного окремого її елемента. Одна з таких потреб виражається в потребуванні інформації щодо процесів публічного управління та діяльності органів влади різних рівнів. Між тим нині уявлення людей про світ і процеси, що відбуваються в ньому, значною мірою формуються засобами масової комунікації (далі – ЗМК). Інформатизація веде до створення єдиного інформаційного простору, у рамках якого здійснюється споживання інформації, її виробництво і зберігання, взаємообмін між різними акторами цього простору. Цілеспрямований інформаційний вплив, що реалізується за допомогою ЗМК, реалізує роль генератора єдиного знання, стандартизує соціальні практики і дозволяє орієнтуватися в світі, повному суперечностей і взаємовиключних інтересів. Саме тому інформаційна сфера стала в XXI ст. ареною численних інформаційних війн, які за масштабами та загрозами уявляються не менш значущими, ніж класичні військові протистояння.

Отже, за сучасних умов украй важливим є визначення форм та методів впливу ЗМК на розвиток системи публічного управління, що дозволить, по-перше, розробити дієві засоби захисту національного інформаційного простору від зовнішніх впливів, по-друге, покращити систему комунікації між органами публічного управління та громадськістю та, по-третє, сприяти якомога повнішому задоволенню потреб людей в інформації про діяльність органів влади.

Стрімкий розвиток інформаційних технологій в останні два десятиріччя XX ст. – на початку XXI ст. привів не лише до появи та широкого розповсюдження нових електронних ЗМК, а й до суттєвого розширення функцій традиційних мас-медіа (друковані видання, аудіо- та відеопродукція, радіомовлення та традиційне телебачення) та їхньої здатності впливати на формування політичної культури й ідеології, а також трансформувати людську свідомість, спрямовуючи дію не лише на загальнолюдські ціннісні орієнтації, а й на специфічні прояви національних особливостей.

Значний внесок у дослідження впливу ЗМК на розвиток суспільства зроблено в наукових працях провідних зарубіжних дослідників: Д. Белла, Е. Бредлі, П. Бурдье, Н. Вінера, Р. Гакет, Д. Галліна, Б. Гурне, Е. Денніса, М. Дженіса, М. Кастельса, Р. Кея, Д. Корню, К. Кросса, Д. Лайона, Дж. Лалла, Г. Лассвелла, М. Мак-Люена, І. Масуди, М. Мая, К. Мея, Д. Мерілла, Дж. Мілля, Д. Мільтона, Т. Парсонса, Т. Пітерсон, Ф. Сіберга, Е. Тофлера, У. Шрамма та ін.

Серйозну увагу аналізу принципів урегулювання відносин влади і ЗМК українські науковці почали приділяти лише з часу проголошення незалежності України. Дослідженню інформаційного законодавства країн розвинених демократій, принципів та законів щодо ЗМК, механізмів саморегулювання ЗМК присвячено наукові праці таких вітчизняних учених: І. Арістової, А. Барановської, М. Бондаренка, В. Бульби, В. Владимірова, І. Гаврада, В. Горбуліна, Л. Городенка, Я. Гонцяжа, О. Григора, О. Гриценка, С. Демченко, Д. Дубова, Д. Дуцика, Н. Заніздри, О. Зернецької, А. Ібрагімова, В. Іванова, С. Квіта, А. Колодюк, Є. Макаренка, О. Крюкова, А. Марущака, О. Мелещенко, А. Москаленко, Г. Почепцова, Т. Приступенка, В. Різуна, О. Салієнко, А. Семенченка, С. Телешуна, Є. Тихомирова, І. Усенко, Ю. Фінклера, І. Чижа, А. Шевченка, В. Шкляра та ін.

Проте і сьогодні недостатньо дослідженими залишаються питання взаємодії ЗМК з органами публічного управління, гармонізації законодавства України в галузі інформації із законодавством Європейського Союзу (ЄС), теоретичного обґрунтування управлінських технологій налагодження зв'язків між владою і громадськістю, консолідації суспільства та збереження національної ідентичності в інтеграційних процесах.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано в межах науково-дослідної роботи, що реалізується кафедрою політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, за темою: «Публічне управління в умовах глобалізації» (номер державної реєстрації 0116U007246). Особистий внесок автора полягає у визначенні основних проблем та суперечностей взаємодії органів публічного управління та ЗМК в Україні.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає в теоретичному обґрунтуванні засад і методів взаємодії ЗМК з органами публічного управління в Україні та розробленні рекомендацій з удосконалення взаємодії між ними.

Реалізація визначеної мети зумовлює необхідність вирішення таких основних завдань:

- визначити зміст поняття «засоби масової комунікації» з розмежуванням змістових ознак такого поняття, як «засоби масової інформації» (далі – ЗМІ);
- уточнити сутність взаємодії ЗМК з органами публічного управління з визначенням ознак та форм такої взаємодії;
- запропонувати основні критерії ефективності взаємодії органів публічного управління із ЗМК;
- виокремити основні проблеми взаємодії органів публічного управління та ЗМК в Україні;
- розробити методiku оцінювання ефективності нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності ЗМК в Україні;
- сформулювати загальні рекомендації з удосконалення взаємодії ЗМК та органів публічного управління в Україні за основними проблемними напрямками.

Об'єктом дослідження є органи публічного управління в Україні.

Предметом дослідження є взаємодія ЗМК з органами публічного управління України.

Методи дослідження. У ході дослідження було використано:

- комплексний підхід – із метою забезпечення цілісності дослідження, що дало можливість здійснити комплексне дослідження органів публічного управління та ЗМК, з'ясувати особливості державного регулювання взаємодії відповідних компонентів;
- методи абстрагування й узагальнення, індукції й дедукції, метод моделювання, порівняльний аналіз – із метою визначення особливостей та відмінностей у різних трактуваннях базових понять дослідження;
- метод аналізу та синтезу, за допомогою якого було зроблено аналіз нормативно-правового забезпечення взаємодії органів публічного управління та ЗМК в Україні;
- метод експертного оцінювання (шляхом проведення фокус-груп), на основі якого було сформовано критерії оцінювання взаємодії органів публічного управління та ЗМК;
- методи узагальнення, індукції та дедукції, за допомогою яких було комплексно проаналізовано проблеми та суперечності взаємодії органів публічного управління та ЗМК в Україні;
- структурно-функціональний метод, використання якого дозволило розглянути сферу ЗМК в єдності її основних компонентів – дослідити розвиток інформаційного суспільства провідних світових держав.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в комплексному обґрунтуванні теоретичних засад взаємодії ЗМК з органами публічного управління як чинника державотворення в Україні та визначенні основних напрямів удосконалення зазначеної взаємодії.

У дисертації

уперше:

– розроблено методика оцінювання ефективності нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності ЗМК в Україні із визначенням: *основних завдань оцінювання* (визначення цілей та завдань законодавчих актів; систематизація й аналіз суспільно значущих результатів дії законодавства; встановлення якісних характеристик законодавчих актів та аналіз відповідності їх до принципів ефективності законодавства; виявлення елементів, що погіршують ефективність законодавства; формування пропозицій щодо напрямів підвищення ефективності законодавства); *етапів оцінювання* (постановки завдань, збирання й оброблення інформації, формування висновків і пропозицій, представлення результатів); *системи коефіцієнтів*, які об'єднано в три групи (нормування, квантування і вагові коефіцієнти);

удосконалено:

– підходи до визначення ознак та форм ЗМК в органах публічного управління. До основних ознак ЗМК пропонується віднести: публічність; наявність відповідних форм передачі інформації; присутність відповідної форми взаємодії комунікаційних партнерів; багатовекторність впливу комунікатора на реципієнта. До основних форм взаємодії ЗМК в органах публічного управління віднесено: громадські слухання, звернення громадян, громадські запити та запити на інформацію інших органів влади (внутрішня комунікація), форуми, конференції, збори, зустрічі з громадськістю, наради, робочі групи за участю представників громадськості, обговорення на сайті, консультації з громадськістю, діяльність прес-служб відповідних органів публічного управління, зв'язки з громадськістю, або PR-менеджмент, та ін.;

– понятійно-категоріальний апарат, який розширено шляхом уточнення змісту поняття «засоби масової комунікації» – сукупність інформаційних потоків у визначеній формі, що мають здебільшого необмежений характер розповсюдження з метою всебічного інформування необмеженого кола осіб на різних рівнях управління; на відміну від підходів, що існують, виявлено відмінність зазначених понять, оскільки останнє поняття – комунікації – характеризує більш

широкий спектр масових засобів. За допомогою використання системного підходу було розглянуто ЗМК як систему, у результаті чого ЗМІ виступають у даному відношенні до ЗМК як підсистема, інструменти якої (теле-, радіо- та текстові комунікації, преса) виступають уже елементами зазначеної підсистеми;

дістали подальшого розвитку:

– обґрунтування критеріїв ефективності взаємодії органів публічного управління та ЗМК, до яких пропонується віднести: прозорість органів публічного управління; відкритість органів публічного управління; доступність органів публічного управління; незалежність органів публічного управління та ін.;

– результати аналітичних досліджень з обґрунтування основних проблем взаємодії органів публічного управління та ЗМК в Україні шляхом їхнього доповнення такими сучасними тенденціями, а саме виявлено: відсутність обопільного контролю органів публічного управління та ЗМК; неможливість оброблення великої кількості даних за запитами громадян та значних обсягів електронного документообігу; відсутність узгодженої методики оцінювання ефективності нормативно-правового забезпечення ЗМК; недосконалість та десистематизацію нормативно-правового забезпечення й недостатній рівень правового регулювання взаємодії органів публічної влади зі ЗМІ; нерегулярне оновлення інформації на сайтах чи в офіційних виданнях органів публічної влади, а також подання лише конкретної позитивної інформації про їхню діяльність; відсутність в органів публічної влади практики відносин зі ЗМІ та ін.;

– теоретичні положення з визначення основних напрямів удосконалення взаємодії ЗМК та органів публічного управління в Україні шляхом упровадження системи обопільного контролю через утворення незалежних від органів публічного управління, неполітичних структурних одиниць (прес-служб), що мають окремий посадовий статус із залученням до їхнього складу представників громадськості.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості використання висновків і рекомендацій, по-перше, під час удосконалення нормативних документів у царині діяльності органів публічного управління, зокрема щодо діяльності в інформаційній сфері; по-друге, під час розроблення заходів з удосконалення державної інформаційної політики; по-третє – у межах підготовки підручників, навчальних посібників, методичних матеріалів для студентів і слухачів вищих

навчальних закладів III-IV рівнів акредитації з питань теорії комунікації та інформаційної політики.

Теоретичні положення та практичні рекомендації дисертаційного дослідження використано:

- в експертній та консультативній діяльності громадської організації «Харківський університетський консорціум», що виступає регіональним партнером проекту «Голос громади у місцевому самоврядуванні» програми «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) у Харківській області (довідка від 10 грудня 2017 р. №44);

- у практичній діяльності Верховної Ради України (довідка про упровадження від 9 жовтня 2017 р. № 364);

- у діяльності відділу по роботі з громадськістю та ЗМІ Харківської обласної ради, а саме під час обґрунтування необхідності упровадження провідних закордонних практик у діяльності зазначеного відділу (довідка від 12 грудня 2017 р. №45).

Особистий внесок здобувача. Теоретичні обґрунтування, практичні рекомендації, висновки, пропозиції та рекомендації, у тому числі й ті, що характеризують наукову новизну, мету й завдання, теоретичну цінність роботи та практичне значення одержаних результатів, отримані здобувачем особисто в ході дослідження.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дисертаційного дослідження обговорювались на засіданнях кафедри політології та філософії, на щорічних науково-практичних конференціях Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (2014–2017 рр.). Ідеї, положення та висновки дисертаційного дослідження було апробовано на міжнародних та всеукраїнських наукових та науково-практичних конференціях, а саме: «Публічне управління: стратегія реформ 2020» (Харків, 2015 р.); «Проблеми і перспективи розвитку підприємництва» (Харків, 2015 р.); «Сучасні тенденції розвитку світової економіки» (Харків, 2016 р.); «Публічне управління XXI ст.: традиції та інновації» (Харків, 2017 р.); «Сучасні тенденції розвитку світової економіки» (Харків, 2017 р.); «Інновації. Інвестиції. Харківські ініціативи» (Харків, 2017 р.); «Взаємозв'язок політики і управління: теоретичний і прикладний аспекти» (Дніпропетровськ, 2017 р.).

Публікації. Основні теоретичні та практичні положення, результати, висновки і пропозиції дисертаційного дослідження викладено в 14 наукових працях, 6 з яких опубліковано в наукових виданнях,

включених Міністерством освіти і науки України до переліку фахових у галузі науки державного управління.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації складає 219 сторінок. Обсяг основного тексту становить 194 сторінки. Список використаних джерел включає 223 найменування, із них 11 іноземною мовою. Робота містить 7 рисунків, а також 3 додатки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **першому** розділі – *«Теоретичні засади організації взаємодії між органами публічного управління та засобами масової комунікації»* – розглянуто взаємодію суб'єктів інформаційного суспільства з системою публічного управління, проведено теоретичне дослідження ЗМК з визначенням змісту та розмежуванням понять ЗМК та ЗМІ, а також з'ясовано сутність взаємодії ЗМК з органами публічного управління з визначенням основних форм та моделей такої взаємодії.

Доводиться, що інформаційна взаємодія особистості, суспільства і держави найбільш ефективна за умови використання інформаційних і телекомунікаційних технологій для підвищення загальної ефективності процесу функціонування держави, створення відкритого інформаційного суспільства та розвитку інститутів і всіх форм демократії. Діалектична взаємозумовленість, взаємозв'язок правових, економічних, соціальних, технологічних і культурних чинників у процесі формування сучасного інформаційного суспільства виражається в лібералізації норм та правил регулювання інформаційного і телекомунікаційного ринків, у соціальній сфері, технологічних та організаційних конвергенціях, формуванні відповідних нових вимог до організації ділового процесу та до працівників, які беруть участь у цьому процесі, у відповідних змінах інформаційного законодавства, а також у підвищенні ролі міжнародної співпраці та державного регулювання. Таким чином, становлення сучасного інформаційного суспільства в умовах постійних трансформаційних процесів зумовлюється вимогами часу. Актуальні питання розвитку інформаційного суспільства набувають загальнодержавного значення, тому що політичний, економічний і соціальний потенціал держави напряму залежить від інформаційного потенціалу її населення. Незважаючи на це, слід зазначити, що сучасний вплив комунікаційних та інформаційних технологій на суспільний

розвиток може мати і позитивний, і негативний характер. З метою уникнення негативного впливу на суспільні відносини, органи публічної влади повинні контролювати процеси становлення сучасного інформаційного суспільства. Органи публічного управління, з одного боку, мають створювати умови для безперешкодного доступу громадян до джерел інформації, а з іншого – захищати їхнє особисте життя від незаконного втручання.

Визначено такі варіанти стратегії поведінки в питаннях взаємодії інститутів інформаційного суспільства з системою публічного управління в сучасному інформаційному суспільстві: активна; пасивна; якісна; кількісна; вбираюча.

З'ясовано, що масові комунікації охоплюють фактично все суспільство і певним чином впливають на нього. У наш час ЗМК відіграють роль інструмента формування громадської думки через те, що роблять можливим дискурс у масштабах всього соціуму.

За результатами дослідження основних ознак, принципів та функцій масових комунікацій надано авторську дефініцію поняття «засоби масової комунікації» як певної сукупності інформаційних потоків у визначеній формі, які мають здебільшого необмежений характер розповсюдження з метою всебічного інформування необмеженого кола осіб на різних рівнях управління. Виокремлено основні риси ЗМК, такі як публічність; наявність відповідних форм передачі інформації; наявність відповідної форми взаємодії комунікаційних партнерів; багатовекторність впливу комунікатора на реципієнта. Проведено систематизацію форм ЗМК, серед яких виділено освіту, релігію, пропаганду, масову культуру, рекламу та масові акції. Зосереджено увагу на основних формах взаємодії ЗМК в органах публічного управління, до яких, спираючись на сукупність основних ознак ЗМК, віднесено: громадські слухання, звернення громадян, громадські запити та запити на інформацію інших органів влади (внутрішня комунікація), форуми, конференції, збори, зустрічі з громадськістю, наради, робочі групи за участю представників громадськості, обговорення на сайті, консультації з громадськістю, діяльність прес-служб відповідних органів публічного управління, зв'язки з громадськістю або PR-менеджмент та ін.

У результаті дослідження основних форм взаємодії між органами публічного управління та ЗМК виокремлено факт залежності ефективності взаємодії органів публічного управління та ЗМК від стабільності та послідовності методів їхньої співпраці, що є ключовим за умов наявності концептуальних підходів до здійснення комунікаційної

політики. Стабільність зазначених концептуальних підходів забезпечує стабільність напрямів взаємодії органів публічного управління та ЗМК.

У **другому** розділі – *«Взаємодія органів публічного управління та засобів масової комунікації в системі суспільних відносин»* – проведено аналіз інституційного забезпечення державної комунікативної політики, враховуючи міжнародний досвід, розглянуто організаційно-правові засади взаємодії органів публічного управління та ЗМК в Україні тощо.

За результатами аналізу міжнародного досвіду (США та країни ЄС) інституційного забезпечення державної комунікативної політики можна стверджувати: комунікативна діяльність органів публічного управління наразі перебуває на етапі активної інституціалізації, поширеною практикою є створення центральної установи, відповідальної за реалізацію та координування комунікативної політики уряду, що спрощує процес координування та підвищує ефективність реалізації комунікативної політики загалом; зазвичай центральну установу, відповідальну за реалізацію та координування комунікативної політики уряду, очолює речник уряду або керівник уряду; координування діяльності комунікативних підрозділів органів публічного управління здійснюється в усіх проаналізованих державах, проте з різним ступенем інтенсивності та ін.

Виявлено недосконалість нормативно-правового забезпечення взаємодії органів публічного управління та ЗМК. У роботі наголошується на пасивному характері чинного інформаційного законодавства, який вбачається в декларованій необхідності забезпечення прозорості та відкритості органів публічного управління. Неконкретність та подеколи певна розмитість формулювань інформаційного законодавства України також є його суттєвим недоліком. Результати аналізу вказують на практичну відсутність визначення конкретних механізмів оприлюднення інформації та документів, які повинні бути опубліковані органами публічного управління щодо своєї діяльності. Ще один недолік вбачається у відсутності правового забезпечення діяльності в Україні міжнародних інформаційних систем. Не меш важливою проблемою залишається й певна несистемність правової політики в інформаційній сфері. Зокрема, значна кількість законодавчих актів ухвалюється з метою вирішення певних тактичних завдань, задоволення суто корпоративних інтересів, часто без урахування стратегічних та суспільно значущих орієнтирів українського суспільства.

За результатами проведеного аналізу основних проблем та

суперечностей взаємодії органів публічного управління та ЗМК в Україні, спираючись на результати проведеного Урядом аналізу виконання основних положень законодавства України про доступ до публічної інформації органами виконавчої влади в січні 2016 р., організації обговорення у фокус-групі (травень 2016 р., п'ятеро експертів), та за результатами власного проведеного соціологічного дослідження (березень 2017 р., 310 респондентів) зроблено висновки про те, що найактуальнішими проблемами відносин органів публічного управління та ЗМК є: відсутність обопільного контролю органів публічного управління та ЗМК; неможливість оброблення великої кількості даних за запитами громадян та значних обсягів електронного документообігу; відсутність оцінювання ефективності нормативно-правового забезпечення ЗМК; відсутність критеріїв оцінювання та відповідного проведення інформаційно-аналітичних досліджень ефективності взаємодії органів публічного управління та ЗМК; недосконалість та десистематизація нормативно-правового забезпечення й недостатній рівень правового регулювання взаємодії органів публічної влади зі ЗМІ; нерегулярне оновлення інформації на сайтах чи в офіційних виданнях органів публічної влади, а також подання лише конкретної позитивної інформації про їхню діяльність; відсутність в органах публічної влади практики відносин зі ЗМІ (немає практики відповідей цих органів на публікації ЗМІ – найчастіше це стандартні тексти, написані прес-службами, керівники яких повністю залежні від органів влади, а прес-конференції мають формальний характер); надмірне використання органами публічної влади маніпуляційних технологій у процесі інформування населення через ЗМІ; недостатня об'єктивність ЗМІ у висвітленні діяльності органів публічної влади; відсутність можливості на більшості офіційних сайтів органів публічної влади зворотного зв'язку для членів громади (відсутні електронні зразки документів, форма подання електронних запитань, немає можливості поставити запитання в on-line-режимі тощо); відсутність на більшості офіційних сайтів органів публічної влади інформації щодо режиму роботи та контактів працівників відповідних органів.

У **третьому** розділі – *«Напрями удосконалення взаємодії органів публічного управління та засобів масової комунікації в Україні»* – викладено пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення взаємодії ЗМК та органів публічного управління в Україні, розроблено методичні рекомендації щодо

оцінювання ефективності нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності ЗМК в Україні.

Одним із ключових напрямів удосконалення інформаційного законодавства України можна вважати розроблення та ухвалення єдиного інформаційного закону (Інформаційного кодексу України). За таких умов виникає можливість розв'язання проблем і подолання суперечностей інформаційного законодавства та забезпечення єдності нормативно-правового простору України. У зазначеному нормативно-правовому акті було б доцільно об'єднати механізми регулювання провідних суспільних відносин, об'єктом яких є інформація незалежно від форми, способу, засобу чи технології її поширення. Зазначений Кодекс має врегулювати об'єкт та предмет інформаційного права, визначити суб'єкт інформаційних правовідносин, визначити правові режими чи встановити способи доступу до інформації та виокремити механізми встановлення інформаційного суверенітету України, механізми забезпечення інформаційної безпеки всіх елементів суспільства та ін.

Підвищення рівня ефективності нормативно-правового забезпечення взаємодії органів публічного управління та ЗМК потребує наявності методики оцінювання його ефективності. Методика передбачає постановку відповідних завдань оцінювання до яких віднесено: визначення цілей та завдань законодавчих актів; систематизацію й аналіз суспільно значущих результатів дії законодавства; встановлення якісних характеристик законодавчих актів та аналіз відповідності їх до принципів ефективності законодавства; виявлення елементів, що погіршують ефективність законодавства; формування пропозицій щодо напрямів підвищення ефективності законодавства.

Проведення безпосереднього оцінювання здійснюється відповідно до визначених завдань у кілька етапів: підготовчий, збирання й оброблення інформації, формування висновків, представлення результатів. Метою підготовчого етапу є формування цілісного уявлення про досліджувану систему (норми законодавства – суспільні відносини), виявлення всіх наявних напрямів впливу законодавчих актів на суспільні відносини і встановлення взаємозв'язків усередині відповідної групи законодавчих актів. На підготовчому етапі визначаються й обґрунтовуються елементи законодавчого забезпечення суспільних відносин в інформаційній сфері, система показників оцінювання ефективності законодавства, а також джерела інформації та методи досліджень, що будуть застосовані. Наступний етап оцінювання ефективності передбачає здійснення збору інформації стосовно фактичного впливу законодавства на суспільні

відносини. Оцінюючи ефективність інформаційного законодавства, проводять збирання й аналіз інформації, що міститься в законодавчих актах, результатах досліджень державних і громадських наукових, правозахисних та інших організацій, інформаційних звітах щодо практики правозастосування, соціологічних опитуваннях, зверненнях та запитах громадян, статистичних даних тощо. Наступним етапом є формування висновків. Загальне оцінювання ефективності може бути подано у вигляді числового значення, воно може відбивати рівень ефективності законодавства. Проте задля досягнення мети оцінку ефективності доцільніше подавати в розширеному вигляді. Для цього необхідно розкрити всю сукупність системи показників оцінювання ефективності. У такий спосіб можна отримати дерево показників, що віддзеркалює підстави зниження ефективності законодавства та їхній взаємозв'язок з іншими аспектами його застосування. Пропозиції з удосконалення законодавства можуть стосуватись як необхідності усунення окремих неточностей, так і перегляду змісту законодавчих актів. Додатково слід розглядати потребу у зміні державної політики в інформаційній сфері або напрями здійснення інформативної та роз'яснювальної роботи.

З огляду на проаналізовані основні завдання роботи структурних відділів органів публічного управління, керуючись даними, отриманими з дослідження Уряду «Про доступ до публічної інформації органами виконавчої влади», власного дослідження, а також враховуючи результати обговорення у фокус-групі в рамках власного дослідження «Взаємодія органів публічного управління та засобів масової комунікації», у дисертації запропоновано використання технологій нейронних мереж для автоматизації процесів, що є елементами діяльності відповідних відділів. Використання запропонованих новітніх технологій прискорить роботу з організації прийому, реєстрації та обліку запитів на інформацію та відповідних звернень громадян. З'ясовано, що попереднім кроком, перш ніж запровадити штучні нейронні мережі, повинно стати запровадження системи електронного урядування в Україні. Досвід простого копіювання моделей та методів розбудови е-урядування підтвердив його неефективність, оскільки не враховуються особливості розвитку України, її ресурсні можливості тощо. Тому побудова е-уряду за готовою моделлю в Україні є ризикованою. Першим кроком у цьому напрямі має стати схвалення концепції розвитку електронного урядування в Україні Кабінетом Міністрів України. Упровадження електронного урядування в Україні

було б гарантуванням рівня інформаційної відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, підвищення рівня довіри та взаємодії органів публічного управління та ЗМК. На сьогодні досвід Великої Британії як країни, що формує принципи та механізми впровадження ефективної інформаційної політики та має ефективну систему організаційного забезпечення взаємодії органів публічного управління та ЗМК, використовуючи систему електронного урядування, є актуальним для України.

Доводиться, що складовим елементом загального механізму формування позитивного іміджу органів публічної влади є ЗМК. Злагоджена та систематизована діяльність ЗМК, застосування змістовних та сучасних програм, репортажів, вчасне висвітлення актуальних поточних суспільно-політичних та державно-управлінських подій у суспільстві цілком відповідає всім суспільним потребам на отримання інформації. Імідж органів публічного управління впливає на ставлення окремих елементів суспільства до зазначених інституцій та їхньої діяльності, на рівень суспільної довіри до суб'єктів зазначених інституцій, а найголовніше – на підтримку їхньої діяльності. Отже, проблему формування позитивного іміджу публічної влади сьогодні можуть вирішити ефективні служби зі зв'язків із громадськістю в органах публічного управління.

ВИСНОВКИ

У дисертації запропоновано нове вирішення актуального наукового завдання, що полягає в комплексному обґрунтуванні теоретичних засад взаємодії ЗМК з органами публічного управління як чинника державотворення в Україні та визначенні основних напрямів удосконалення зазначеної взаємодії.

Отримані у процесі проведеного дослідження результати дають можливість дійти таких висновків:

1. ЗМК визначено як сукупність інформаційних потоків у визначеній формі, що мають здебільшого необмежений характер розповсюдження з метою всебічного інформування необмеженого кола осіб на різних рівнях управління. Основними змістовними ознаками ЗМК виступають: публічність; наявність відповідних форм передачі інформації; наявність відповідної форми взаємодії комунікаційних партнерів; багатовекторність впливу комунікатора на реципієнта.

Порівняльний аналіз понять «засоби масової інформації» та «засоби масової комунікації» надає можливість наголошувати на необхідності розмежування їхніх змістів. Доводиться, що ЗМК характеризують більш широкий спектр масових засобів. До ЗМК належать кіно, театр, цирк, до ЗМК органів публічного управління відносять громадські слухання, звернення, форуми, публічні звіти, конференції, круглі столи та ін., а також такі технічні ЗМК, як телефон, телеграф, телетайп та ін. ЗМІ мають низку ідентичних ознак із ЗМК, що, проте, не робить ці поняття тотожними. Зазначені поняття мають схожі функціональні навантаження, проте ЗМК, використовуючи більш широкий спектр масових засобів, відповідно мають більш широкі функціональні навантаження.

2. Доведено, що до основних форм взаємодії ЗМК в органах публічного управління віднесено: громадські слухання, звернення громадян, громадські запити та запити на інформацію інших органів влади (внутрішня комунікація), форуми, конференції, збори, зустрічі з громадськістю, наради, робочі групи за участю представників громадськості, обговорення на сайті, консультації з громадськістю, діяльність прес-служб відповідних органів публічного управління, зв'язки з громадськістю, або PR-менеджмент, та ін.

Виокремлено три основні моделі взаємодії органів публічного управління та певних форм ЗМК. За першою моделлю, ЗМК незалежні від впливу органів публічного управління. За другою моделлю, ЗМК співпрацюють із представниками публічного управління, але при цьому залишають за собою право на критику відносно діяльності органів публічного управління. За третьою моделлю, ЗМК повністю працюють під контролем органів публічної влади та втілюють у життя державну політику.

3. Визначено основні критерії оцінювання ефективності взаємодії органів публічного управління та ЗМК, до яких віднесено: прозорість органів публічного управління; відкритість органів публічного управління; доступність органів публічного управління; незалежність органів публічного управління. Зазначені критерії можна визначати за допомогою таких показників: рівень ознайомлення з порядком здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації; відсоток опитуваних, які подавали запити на інформацію до органів публічного управління; основні канали надходження запитів на інформацію; рівень ознайомлення з порядком проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; визначення найбільш активних органів публічного управління у

проведенні публічних консультацій із громадськістю.

4. За результатами проведеного аналізу основних проблем взаємодії органів публічного управління та ЗМК в Україні зроблено висновки про те, що органам публічного управління варто вдосконалювати свою діяльність із питань надання інформаційних запитів та встановлення позитивного діалогу з громадськістю з метою ефективного виконання положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». Особливо слід звернути увагу на організацію навчання посадових осіб органів публічного управління, які виконують роботу у відповідних структурних підрозділах, відповідальних за надання публічної інформації; надання організаційно-методичної допомоги стосовно правильного оформлення документів, посилення уваги до контролю своєчасності їхнього розгляду, забезпечення невідкладного розв'язання зазначених проблем та усунення формального підходу в питаннях їхнього вирішення.

5. Підвищення рівня ефективності нормативно-правового забезпечення взаємодії публічного управління та ЗМК потребує наявності належної методики оцінювання, яка б передбачала: визначення цілей і завдань законодавчих актів; систематизацію й аналіз суспільно значущих результатів дії законодавства; встановлення якісних характеристик законодавчих актів та аналіз їхньої відповідності до принципів ефективності законодавства; виявлення елементів, що погіршують ефективність законодавства; формування пропозицій щодо напрямів підвищення ефективності законодавства.

Проведення безпосереднього оцінювання має здійснюватися відповідно до визначених завдань у декілька етапів: підготовчий, збирання й оброблення інформації, формування висновків, презентація результатів. У межах зазначеної методики запропоновано застосування системи коефіцієнтів, які об'єднано у три групи: нормування, квантування і вагові коефіцієнти. Послугуючись наведеною вище концепцією оцінювання ефективності нормативно-правового забезпечення законодавства в інформаційній сфері із застосуванням відповідних коефіцієнтів, можливо запропонувати використання технології штучних нейронних мереж з метою автоматизації оцінювання ефективності зазначеного законодавства, для його класифікації, кодифікації, та прогнозування. Застосування нейронних мереж надасть змогу миттєво знаходити прогалини в нормативно-правовому полі будь-якої спрямованості, зокрема і в напрямі інформаційного законодавства.

6. Вдосконалення взаємодії ЗМК та органів публічного управління в Україні має здійснюватись за основними проблемними напрямками:

- створення в обов'язковому порядку відповідних структурних одиниць (прес-служб) в органах публічного управління на місцевому, регіональному та державному рівні;

- відповідні відділи, що існують, а також майбутні створені структурні одиниці (прес-служби) у своїй діяльності повинні керуватися Конституцією України, Інформаційним кодексом України та положеннями відповідних структурних одиниць (прес-служб);

- положення про відповідні структурні одиниці (прес-служби), посадові інструкції працівників відповідних структурних одиниць (прес-служб), завдання, основні напрями діяльності та функції, права та обов'язки, організація роботи та відповідальність відповідних структурних одиниць (прес-служб) повинно бути чітко прописано та закріплено в єдиному нормативно-правовому акті, а саме Інформаційному кодексі України;

- працівники та керівники відповідних структурних одиниць (прес-служб) мають обіймати посаду та звільнятися з посади за конкурсною основою та мати окремий посадовий статус;

- до складу працівників та керівників відповідних структурних одиниць (прес-служб) можуть бути залучені представники організацій на громадських засадах;

- у зв'язку з низьким рівнем підготовки відповідних працівників та керівників, які нині обіймають посади у відповідних відділах прес-служб, необхідно створити належні умови для періодичного проведення навчань та проходження тренінгів з інформаційно-аналітичної діяльності та PR-менеджменту зазначених працівників та керівників, а також працівників та керівників новостворених структурних одиниць (прес-служб);

- органи публічного управління повинні створювати умови для роботи відповідних структурних одиниць (прес-служб), надавати усю необхідну інформацію та мати право на подання запиту про розгляд питання стосовно притягнення відповідних структурних одиниць, їхніх окремих працівників та/або керівників до відповідальності у зв'язку з фактом неналежного виконання своїх посадових обов'язків, визначених відповідним положенням або посадовою інструкцією.

З виконанням усіх окреслених напрямів удосконалення організаційно-правової взаємодії органів публічного управління та ЗМК будуть можливими ефективний обопільний контроль взаємодії органів публічного управління та ЗМК, а також створення відповідних умов для

підвищення рівня об'єктивності ЗМІ та окремо відділів прес-служб усіх рівнів управління у висвітленні діяльності органів публічного управління.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях

1. Пахнін М. Л. Вплив інформаційного суспільства на розвиток системи публічного управління // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. – Вип. 4 (51). – С. 55–61.
2. Пахнін М. Л. Напрями удосконалення професійної діяльності працівників органів публічної влади в умовах розвитку інформаційного суспільства // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – Вип. 4 (55). – С. 41–48.
3. Пахнін М. Л. Особливості державної інформаційної політики в розвинених країнах світу // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. – Вип. 4 (47). – С. 414–422.
4. Пахнін М. Л. Принципи, завдання та інструменти державної інформаційної політики України в сучасних умовах // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. – Вип. 3 (46). – С. 87–95.
5. Пахнін М. Л. Проблеми відносин органів публічного управління та засобів масової комунікації в Україні: соціально-правовий аспект // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 3 (63). – С. 108–112.
6. Пахнін М. Л. Сутність, форми та функції засобів масової комунікації в сучасних умовах // Проблеми і перспективи розвитку підприємництва: зб. наук. пр. – Харків: ХНАДУ, 2016. – № 3 (14), т. 2. – С. 83–88. *Внесено до Міжнародної наукометричної бази даних Index Copernicus (Польща).*
7. Пахнін М. Л. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: міжнародний досвід // Проблеми і перспективи розвитку підприємництва: зб. наук. пр. Харк. нац. автомобільно-дорожнього ун-ту. – 2017. – № 4 (19). – Харків: ХНАДУ,

2017 – С. 75–81. *Внесено до Міжнародної наукометричної бази даних Index Copernicus (Польща).*

Інші публікації апробаційного характеру:

8. Рашнін М. Організаційне забезпечення взаємодії засобів масової комунікації та місцевих органів публічної влади // Роль суспільної комунікації та мас-медіа в процесах європейської інтеграції: матеріали Пол.-Укр. міжнар. наук.-практ. конф. за підтримки Адміністрації Президента України П. Порошенка / за заг. ред. д.держ.упр. О. В. Радченка. – Ченстохова; Київ: Вид-во ВАДНДУ, 2017. – С. 133–136.

9. Пахнін М. Л. Взаємодія між органами публічного управління та засобами масової комунікації у світовій практиці // Сучасні тенденції розвитку світової економіки: зб. матеріалів VIII Міжнар. наук.-практ. конф. ХНАДУ, 20 трав. 2016 р. – Харків: ХНАДУ, 2016. – С. 84–85.

10. Пахнін М. Л. Проблемні питання взаємодії органів публічного управління та засобів масової комунікації в Україні // Публічне управління XXI ст.: традиції та інновації: зб. тез XVII Міжнар. наук. конгресу ХарPI НАДУ, 27 квіт. 2017 р. – Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2017. – С. 189–192.

11. Пахнін М. Л. Відкритість органів публічної влади в інформаційному просторі України // Проблеми і перспективи розвитку підприємництва: зб. матеріалів IX Міжнар. наук.-практ. конф. ХНАДУ, 27 листоп. 2015 р. – Харків: Крамаренко Ю. М., 2015. – С. 58–59.

12. Пахнін М. Л. Діяльність засобів масової інформації: економічний аспект // Сучасні тенденції розвитку світової економіки: зб. матеріалів IX Міжнар. наук.-практ. конф. ХНАДУ, м. Харків, 26 трав. 2017 р. Т. II. – Харків: ХНАДУ, 2017. – С. 207–208.

13. Пахнін М. Л. До питання сутності і змісту PR-діяльності в органах державної влади в Україні // Взаємозв'язок політики і управління: теоретичний і прикладний аспекти: зб. матеріалів круглого столу ДнPI НАДУ, 2 черв. 2017 р. – Дніпро: ДнPI НАДУ, 2017. – С. 129–130.

14. Пахнін М. Л. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: міжнародний досвід // Проблеми і перспективи розвитку підприємництва: зб. наук. пр. Харк. нац. автомобільно-дорожнього ун-ту. – 2017. – № 4 (19). – Харків: ХНАДУ, 2017 – С. 75–81.

АНОТАЦІЯ

Пахнін М. Л. Взаємодія засобів масової комунікації з органами публічного управління як чинник державотворення в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Харків, 2018.

Дисертація є комплексним дослідженням науково-теоретичних та практичних засад і методів взаємодії засобів масової комунікації (ЗМК) з системою органів публічного управління в Україні.

У дисертаційній роботі розглянуто взаємодію інститутів інформаційного суспільства з системою публічного управління, проведено теоретичне дослідження ЗМК з визначенням його змісту та розмежуванням понять «засоби масової комунікації» та «засоби масової інформації», а також з'ясовано сутність взаємодії ЗМК з органами публічного управління з визначенням основних форм та моделей такої взаємодії. Проведено аналіз інституційного забезпечення державної комунікативної політики, враховуючи міжнародний досвід, розглянуто організаційно-правові засади взаємодії органів публічного управління та ЗМК в Україні, визначено основні критерії оцінювання ефективності взаємодії органів публічного управління із ЗМК та запропоновано інструменти для визначення вказаних критеріїв, а також проведено аналіз основних проблем та суперечностей взаємодії органів публічного управління та ЗМК в Україні. Викладено пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення взаємодії ЗМК та органів публічного управління в Україні та розроблено концепцію оцінювання ефективності нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності ЗМК в Україні.

Ключові слова: засоби масової комунікації, суспільне мовлення, інформаційний простір, органи публічного управління, засоби масової інформації.

ANOTATION

Pakhin M. L. Interaction of mass communication with Public Administration as a factor of state building in Ukraine. – Manuscript.

The dissertation for the PhD Degree in Public Administration on the specialty 25.00.01 – Theory and History of Public Administration. Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv, 2018.

The dissertation is a complex research of scientific-theoretical and practical principles and methods of interaction of means of mass communication (MMC) with the system of public administration bodies in Ukraine.

In the dissertation the interaction of institutes of the information society with the system of public administration is considered, the theoretical research of MMC with definition of its content and differentiation of concepts of "means of mass communication" and "mass media" are conducted, and also the essence of interaction of MMC with public authorities with definition of the basic forms and models of such interaction is outlined. The analysis of the institutional support of the state communicative policy, taking into account international experience, considers the organizational and legal principles of interaction between the public administration and MMC in Ukraine, defines the main criteria for evaluating the effectiveness of the interaction of the public administration bodies with the MMC, and proposes the tools for determining these criteria, as well as analysis of the main problems and contradictions in the interaction between public administration and MMC in Ukraine. Proposals on improving the regulatory and organizational provision of interaction between MMC and public administration bodies in Ukraine are outlined and a concept for assessing the effectiveness of regulatory and legal support in the field of MMC activity in Ukraine is developed.

Key words: means of mass communication, public broadcasting, information space, public administration bodies, mass media.

Відповідальний за випуск Крюков Олексій Ігорович

Підписано до друку 11.02.2018. Формат 60x841/16. Папір
офсетний.
Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Замовл.
№ 46

Віддруковано з оригінал-макета у Видавництві «Магістр»
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55.