

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.6.32>**Микола Пахнін,***доцент кафедри кримінально-правових дисциплін  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ПРАВОВІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЗАСОБАМИ МАСОВОЇ КОМУНІКАЦІЇ

*У статті на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України визначено й надано характеристику окремих форм взаємодії між органами публічного управління та ЗМК. Констатовано, що Україна досі не висчерпала всіх підходів, засобів і можливостей стосовно вдосконалення взаємодії органів публічного управління та ЗМК, але, узагальнюючи наукове дослідження питань такої взаємодії, дійшли висновку, що напрацьований досвід такої взаємодії зарубіжних країн становить неабиякий інтерес для України й потребує подальших досліджень.*

**Ключові слова:** форми, взаємодія, органи публічного управління, засоби масової комунікації, інформаційна політика.

**Постановка проблеми.** Сьогодні забезпечення прозорості й відкритості владних інститутів є одним із ключових складників демократизації системи публічного управління в Україні, створення певних умов з метою надання вільного доступу до суспільно важливої інформації, яка, у свою чергу, є гарантом ефективності публічного управління, вільного розвитку суспільних відносин і становлення процесів державотворення. У розвинених країнах засоби масової комунікації (далі – ЗМК) виступають як вагомий посередник під час обговорення та проведення аналізу важливих політичних і державно-управлінських рішень. Від висвітлення діяльності державно-публічних інституцій у відповідних ЗМК залежить рівень довіри суспільства до зазначених органів публічного управління. Останнім часом органи публічного управління, які на загальнодержавному рівні діють у напрямі впровадження європейських стандартів демократичного управління, взяли зобов'язання із забезпечення вільного доступу громадян до інформаційних джерел і встановлення та реалізації принципів свободи слова. Саме тому головним вектором здійснення державної інформаційної політики України повинна стати ефективна взаємодія органів публічного управління із ЗМК та, відповідно, створення сприятливих умов для налагодження такої взаємодії.

Теоретичним підґрунтям розгляду проблемних питань взаємодії органів публічного управління з масовими засобами комунікації є теорії Д. Кіна, що висвітлюють зв'язок масових комунікацій і демократії, теорії пре-

си Т. Перерсона, Ф. Сіберта й У. Шрамма, а також критика зазначених теорій Ф. Вебстером; теорії зв'язків із громадськістю С. Катліпа, С. Блека, Х. Брума, А. Сентера, що втілені в розробках Т. Репкової, М. Метіса, Л. Швидунової та інших дослідників цього напрямку. Комунікативні моделі взаємодії суспільства з політикою, їх вплив на політичні й суспільні процеси розглядають у працях такі науковці, як Ж. Бодрійяр, Ю. Габермас, М. Мак-Луган, Е. Тоффлер, Г. Лассуел. Серед вітчизняних науковців у цьому напрямі варто відзначити роботи О. Крюкова, І. Панаріна, С. Михайлова, В. Попова, М. Грачьева, А. Русакова, у яких частково розглянуто проблемні питання взаємодії політики та ЗМК й основні напрями здійснення інформаційної політики в Україні.

|| Саме тому **метою статті** є визначити та розглянути окремі форми взаємодії між органами публічного управління та ЗМК.

**Виклад основного матеріалу.** Вивчаючи взаємодію ЗМК й органів публічного управління, важливо чітко усвідомлювати цілі такого процесу. Мета публічного управління в медіасфері виявляється в обґрунтуванні актуалізації та легітимності своїх цілей за допомогою отримання громадської підтримки. Органи публічного управління для досягнення зазначеної мети потребують інструментів формування й опосередкованого впливу на суспільство. Таким інструментом є ЗМІ. Останні, перебуваючи у взаємодії з органами публічного управління, мають на меті задоволення потреб в інформації окремих елементів суспільства зокрема

та суспільства загалом. Але діяльність ЗМІ здебільшого націлено на отримання прибутків від реалізації власної аудиторії. Тож, підсумовуючи вищезазначене, можна говорити про те, що взаємодія ЗМК й органів публічного управління має суперечливий характер через різну спрямованість їхньої діяльності та наявність особливих інтересів.

З метою забезпечення взаємодії та єдності політичної й економічної влади, політичного й економічного управління суспільством та органами публічного управління зараховуються до ключових засобів інформаційний менеджмент та інформаційно-політичне управління медіаринком [1]. Тому інформаційна політика прирівнюється до політичної й економічної влади. Важливо підкреслити, що за умови побудови і трансформації інформаційного суспільства зазначений процес є закономірним. Залежність засобів масової інформації (далі – ЗМІ) від політичного режиму є однією зі сторін їхнього об'єктивного взаємозв'язку. Проте вектор органів публічного управління та відповідних елементів ЗМК повинен мати одне спрямування. Вітається наявність опозиції щодо органів публічного управління, але конструктивну позицію має бути спрямовано на встановлення й підтримку діалогу ЗМІ з органами публічного управління та влади із засобами мас-медіа. Ідеться про необхідність створення відносин соціального партнерства й розвитку діалогових інформаційних технологій замість маніпуляційних і тоталітарних.

Спільним у моделях взаємодії ЗМК й органів публічного управління є значний вплив ЗМК на свідомість громадськості й те, що, відповідно, ставлення до влади формується під впливом мас-медіа. Спільна риса моделей – наявність комунікатора та реципієнта, відмінність – у проміжній ланці, тобто способі й учасниках передачі повідомлення. Теорії «соціальної відповідальності», «залежності», «використання та задоволення» покладають головну роль у формуванні думки спільноти саме на ЗМК, що вимагає від них відповідальності, професійності й компетентності.

Проблема публічної комунікації є актуальною для місцевих органів влади. Теоретично вона спричинена нестачею належних матеріальних і людських ресурсів, а головне, відсутністю розуміння більшістю посадових осіб важливості комунікації для забезпечення громадської підтримки не лише своїх рішень, а й легітимності влади загалом. Як свідчить практика, на місцевому рівні діяльність таких інститутів громадянського суспільства, як громадські організації, гро-

мадські ради та відповідні осередки політичних партій, утворені при органах виконавчої влади й органах місцевого самоврядування, є недостатньо ефективною. Тому великого значення в налагодженні взаємодії між органами влади та населенням набувають місцеві ЗМК, особливо недержавні, які мають довіру населення територіальної громади та значний легітиміаційний потенціал. За визначенням О. Білого та Є. Бистрицького, легітиміаційний потенціал становлять мотиви й підстави, що можуть бути використані для публічного доведення легітимності політики і спроможні створювати консенсус [2].

Легітиміаційний потенціал ЗМК закладено насамперед у їхній природі та місії: можливість одночасного охоплення великої частини суспільства, обов'язок доводити до громадян об'єктивну, достовірну, неупереджену інформацію за процеси, що відбуваються в суспільстві та впливають на його розвиток. До цього переліку можна додати й мотиви, що їх диктує ринок, а саме: потребу в забезпеченні фінансової стабільності організації та пошуків додаткових джерел доходів, що може спричинити поширення джінси (оприлюднення замовних матеріалів під виглядом редакційних), необхідність боротьби за утримання й розширення своєї цільової аудиторії, яка спонукає до пошуку тем, цікавих для суспільства. Як відомо, громадяни за відсутності власного досвіду спілкування з державними службовцями свою думку про роботу органів влади та їхніх працівників формують, зокрема, на основі матеріалів ЗМК. Як зазначає Н. Пашина, ЗМК, обираючи «героїв» для свого матеріалу, визнають і підсилюють їхній соціальний статус, наділяють їх престижем, тим самим легітимують їх і сприяють легітимності організації, особи, фактів, про які вони говорять. Увага ЗМК, на переконання науковця, свідчить про те, що «об'єкт повідомлення гідний бути виділеним з анонімної маси, його поведінка і думки важливі для всіх» [3]. У зв'язку з цим потрібно наголосити, що ЗМК можуть використовувати або використовуватися як для досягнення консенсусу, що є необхідною умовою легітиміації, так і для роз'єднання, поділу суспільства щодо певних подій.

ЗМК часто створюють основи для формування думки суспільством або ж використовують технології маніпуляції з метою формування подібних суспільних настроїв. Для ефективного реалізації комунікативної політики науковцями розроблено моделі формування громадської думки. Як зазначає О. Висоцький, саме моделі формування громадської думки становлять основу технологій легітиміації влади [4].

Організація форм взаємодії зі ЗМК має свою специфіку на центральному та місцевому рівнях. Зокрема, існує практика проведення щотижневих прес-конференцій перших осіб місцевих органів державної влади й місцевого самоврядування, під час яких вони висвітлюють важливі події, що відбулися попереднього тижня, та анонують події поточного тижня, відповідають на запитання журналістів. Така форма роботи дає змогу забезпечити подання офіційного погляду на події, що відбуваються в місті, районі чи області, усіма ЗМК незалежно від наявності фінансування з місцевого бюджету. Крім того, розставляються акценти, виділяються найважливіші й бажані для влади теми, також інформація, викладена під час прес-конференції, може стати поштовхом для підготовки більш розширених матеріалів. На прес-конференції посадовець у межах моделі порядку денного має можливість реалізувати й такий варіант технології легітимації влади, як відволікання уваги від гострих невідгнаних для нього тем, пропонуючи журналістам інформацію про нейтральні події чи реалізовані успішні проекти [4].

Характерною формою роботи органів влади й аудіовізуальних ЗМК місцевого рівня є зустрічі в прямому ефірі з керівниками органів публічної влади. Особливістю таких передач є можливість поставити запитання гостю студії не лише у ведучого, а й у слухачів чи глядачів. Варто зазначити, що такий вид комунікації є досить популярним серед громадян: не кожен має змогу потрапити на прийом до посадової особи, крім того, ефект публічно поставленого запитання й отриманої відповіді надає впевненості у вирішенні проблеми. Такі передачі є позитивними й для гостя студії, який, відповідаючи на запитання, не лише показує свою відкритість, а й доносить свою позицію, розповідає про діяльність органу, який представляє. Також такі передачі дають посадовцям можливість отримати зворотний зв'язок щодо їхньої діяльності, врахувати думки та пропозиції громадян під час прийняття рішень, зменшити навантаження на працівників відділів, які працюють зі зверненнями громадян. Специфіка соціально-політичної ситуації кожного населеного пункту визначає вибір і змістове наповнення форм роботи органів влади зі ЗМК. Такі зустрічі відбуваються, щоб наочно продемонструвати результати діяльності або ж привернути увагу до нагальних проблем. Відомо, що кухня, за стереотипом із радянських часів, – це місце, де обговорюються чутки, звідси й назва «Міська кухня». Чутки, як зазначає

Г. Почепцов, – це теж масова комунікація, але вона не контролюється владою та не потрапляє до ЗМК [5].

Важливо зазначити, що для дослідження й аналізу громадської думки органами публічного управління передбачені відповідна адміністративна структура (Національний інститут стратегічних досліджень) і відповідні суб'єкти, що обираються державним замовником. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР передбачає, що аналіз взаємодії суспільства з органами публічного управління всіх рівнів повинен здійснюватися відповідними відділами зі звернення громадян, що фінансуються державою.

Характеристика структури й основних напрямів діяльності відділів зв'язків із громадськістю в органах публічного управління вказує на те, що зв'язки з громадськістю органів публічного управління, зокрема «паблік рилейшнз», або PR, є усталеною комунікаційно-психологічною взаємодією організаційних структур управління із суспільством з метою формування позитивного іміджу органів влади і створення сприятливого інформаційного середовища для суб'єктів відповідної взаємодії. Аналіз властивостей зв'язків із громадськістю в управлінні суспільними процесами дає відповідні підстави до розгляду їх як тривалого, планового та свідомого впливу на створення певного внутрішнього й зовнішнього соціального, політичного та психологічного середовища, яке має сприяти формуванню позитивного іміджу суб'єктів публічного управління та викликати позитивний, довірливий настрій зазначеного оточення щодо органів публічного управління. У межах дослідження доцільно поверхово розглянути основні функції зв'язків із громадськістю, до яких можна зарахувати «пабліситі» (формування позитивного іміджу); підтримку рівномірності інтересів публічної влади та громадянського суспільства; інформування громадськості й маніпулятивну функцію, що полягає в переконуванні суспільства та впливі на громадську свідомість.

За умови розвитку сучасного інформаційного суспільства та його характеру PR-діяльність набуває зовсім іншої якості під впливом того, що держава виступає як відповідна структура, що своєю головною метою має не владу, а управління – контроль упорядкування економічних, політичних, соціальних та інших відносин суспільства, через що стратегія комунікацій

держави й суспільства ґрунтується, відповідно, на новому за своїм принципом понятті «взаємодія».

Визначення PR-діяльності як «установлення зв'язків» і «прагнення налагодити контакт» є звуженим і спростовує їхню ключову функцію, що відображена в терміні «взаєморозуміння». Порівнюючи поняття «взаємодія» та «паблік рилейшнз», варто зазначити, що «паблік рилейшнз» є більш широким поняттям, яке означає засоби взаємодії. «Взаємодія», у свою чергу, свідчить про методи співпраці в інформаційному полі. Проте в широкому розумінні взаємодію суспільних структур із державою розкрито через такі форми, як взаємодія, підтримка, врахування пропозицій і думок, право на інформацію, залучення до участі під час підготовки рішень, наділення контрольними повноваженнями, залучення до роботи в державних органах. Також виокремлено інститути відкритої демократії, як-то: суспільні палати й ради, погоджувальні комісії, слухання з різних проблем. Окрім закріплення на законодавчому рівні форм, також існують різноманітні технології та механізми зв'язків із громадськістю, необхідні для органів публічної влади і громадських організацій. Взаємовідносини суспільства й органів публічного управління на перехідному етапі демонструють зрілий PR через використання науково-дослідних методів вивчення цільової громадськості, встановлення та підтримку зворотного зв'язку.

Розгляньмо також управлінську модель, за якою громадськість перебуває в контакті з державою як клієнт, що отримує послуги. Участь зв'язків із громадськістю в здійсненні публічного управління характеризується як сприяння державі у вирішенні об'єктивних суперечностей між плюралізмом політичної сфери суспільства й цілісністю державної влади. Тому, відповідно до загальних тенденцій розвитку суспільства, державні служби мають удосконалюватися і створювати умови для формування громадянського суспільства. За результатами такої взаємодії змінюється стан не тільки об'єкта взаємодії, а й суб'єкта, що вступає у взаємодію. Така модель є оптимальною в управлінні складними процесами комунікацій, що створюються у відповідних умовах взаємодії держави та суспільства [6].

Можливості PR можна використовувати з метою підвищення відкритості публічного управління й апроксимації до громадських інтересів. Низький рівень відкритості органів публічного управління, низька ефективність взаємодії із суспільством призводять до відчуження окремих елементів суспільства

від влади, що, у свою чергу, може стати відповідною передумовою соціальних потрясінь. Невід'ємною рисою демократичного ладу є орієнтація на ефективний діалог із суспільством, відкритість і прозорість, налагодження ефективної системи відносин між органами публічного управління та суспільством на всіх рівнях управління. Сучасне інформаційне суспільство вимагає від органів публічної влади таких якостей, як прозорість, відкритість, наявність дійового зворотного зв'язку та поінформованість. Зазначені ознаки органів публічної влади можна забезпечити тільки через застосування діалогових форм управління, які можуть здійснюватися у відповідних формах публічного менеджменту, різноманітних моделях соціального партнерства: як тристороння взаємодія бізнесу, громадськості й влади (трипартизм); як будь-які варіанти двосторонньої взаємодії влади та громадськості; як безпосередня взаємодія місцевих державних організацій з органами місцевого самоврядування. Ключовими функціональними завданнями зв'язків із громадськістю в системі публічного управління науковці виокремлюють участь у процесі демократизації державного управління (зокрема, і на самоврядному рівні); сприяння в установленні засад громадянського суспільства; залучення громадян до державного управління.

Зв'язки з громадськістю є важливою та відповідальною сферою діяльності органів публічного управління, що передбачають використання різних технологій і напрямів реалізації інформаційної взаємодії з громадськістю. Без відкритих і чесних відносин між представниками громадськості й органами публічної влади їхня робота матиме низьку ефективність. Саме через це так важливо, щоб сьогодні керівники органів публічної влади усвідомлювали важливість діяльності служб зв'язків із громадськістю. Таке усвідомлення має сприяти підняттю іміджу органів публічного управління та поступово повертати довіру суспільства до влади. Зазначений напрям роботи відділів зв'язків із громадськістю потребує більш детального дослідження.

#### Висновки

Підбиваючи підсумки за результатами аналізу, зазначимо, що процеси функціонування ЗМК й фундаментальних моделей взаємодії органів публічної влади та ЗМК характеризуються все більшим доступом до джерел інформації, розвитком свободи слова, впливом економічної та політичної незалежності ЗМІ, отже, відповідно, широким та об'єктивним висвітленням ними

суспільного життя й діяльності. Ефективність взаємодії органів публічної влади та ЗМК залежить від стабільності й послідовності методів і заходів їхньої співпраці, що за наявності концептуальних підходів до комунікаційної та інформаційної державної політики є ключовим. Від рівня стабільності цих концептуальних підходів залежить можливість зміни напрямів взаємодії органів публічної влади та ЗМК, можливість використання нецивілізованих підходів, зміщення демократичного розвитку процесів державотворення. Україна досі не вичерпала всіх підходів, засобів і можливостей стосовно вдосконалення взаємодії органів публічного управління й ЗМК, але, узагальнюючи наукове дослідження питань такої взаємодії, дійшли висновку, що напрацьований досвід такої взаємодії зарубіжних країн становить неабиякий інтерес для України й потребує подальших досліджень.

*В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены и охарактеризованы отдельные формы взаимодействия между органами публичного управления и СМК. Констатировано, что Украина до сих пор не исчерпала всех подходов, средств и возможностей по совершенствованию взаимодействия органов публичного управления и СМК, но, обобщая научное исследование вопросов такого взаимодействия, приходим к выводу, что нарабатанный опыт такого взаимодействия зарубежных стран составляет большой интерес для Украины и требует дальнейших исследований.*

**Ключевые слова:** формы, взаимодействие, органы публичного управления, средства массовой коммуникации, информационная политика.

*In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the characterization of certain forms of interaction between public administration bodies and MMC is defined and given. It is stated that Ukraine has not yet exhausted all approaches, means and opportunities in improving the interaction between public administration and MMC, but, summing up the scientific study of such interaction issues, we conclude that the experience of such interaction of foreign countries is of considerable interest to Ukraine and requires further research.*

**Key words:** forms, interaction, bodies of public administration, mass media, information policy.

#### Список використаних джерел:

1. Годин В.В., Корнеев И.К. Управление информационными ресурсами. Москва: Инфра-МВ, 2008. 355 с.
2. Цокур Є.Г. Особливості реалізації легітимізаційного процесу. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2010\\_34/Gileya34/P8\\_doc.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_34/Gileya34/P8_doc.pdf).
3. Пашина Н.П. Роль засобів масової комунікації в процесі політичної ідентифікації соціальних суб'єктів. URL: <http://dSPACE.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/900/1/Пашина.pdf>.
4. Висоцький О.Ю. Громадська думка як головний об'єкт впливу легітимізаційних технологій. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2012\\_57/Gileya57/P14\\_doc.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2012_57/Gileya57/P14_doc.pdf).
5. Почепцов Г.Г. Теорія комунікації / Київ. ун-т ім. Тараса Шевченка. 2-ге вид., допов. Київ: ВІЦ «Київ. ун-т», 1999. 307 с. С. 93.
6. Тарашвили Е. Связи с общественностью в государственных структурах. URL: [http://www.pressclub.host.ru/PR\\_Lib](http://www.pressclub.host.ru/PR_Lib).

