

*К.В. Меліхов,  
м. Харків, Україна*

## **РЕАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕС-СЛУЖБ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ (ІЗ ІСТОРИЧНОГО ДОСВІДУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРЕС-СЛУЖБИ ОБЛ-ДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЇ)**

**Постановка проблеми.** Аналіз сучасних тенденцій реформування управлінської моделі в Україні свідчить про те, що вона рухається до моделі нового державного менеджменту. Однак попри те, що з моменту проголошення незалежності України організаційна структура апарату управління зазнала значних трансформацій, сьогодні державне управління все ще не відповідає стратегічному курсу країни до міжнародних стандартів демократичного врядування, оскільки залишається недостатньо ефективним, схильним до корупції, внутрішньо суперечливим через створений конфлікт інтересів, надмірно централізованим, закритим від суспільства, відірваним від потреб громадян.

Як зазначає В.Мойсєєв, владні органи поступово переходять від прямого директивного управління до визначення стратегії соціально-економічного розвитку, створення і реалізації прозорих механізмів її здійснення. За таких умов ПР-діяльність є не лише складовим елементом управління, самодостатньою сферою професійної діяльності, а й збагачує управлінську практику гуманістичним змістом. Завдяки своїм функціональним можливостям ПР-структури сприяють відкритості органів державної влади, допомагають знаходити розуміння в суспільстві, запобігати кризовим ситуаціям, долати їх. Значною мірою від них залежить формування і реалізація інформаційної політики органів державної влади [6].

Утвердження демократичних принципів в українському суспільстві диктують нові цивілізовані підходи до системи державного управління. Головним чином мова йде про прозорість діяльності органів державної влади, донесення до народу інформації про дії влади. У цьому зв'язку головну роль відіграє прес-служба, яка виступає своєрідним «посередником» між органом влади і громадськістю та журналістами.

Підвищення рівня відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади та управління сприяє забезпеченню достовірності, опе-

ративності та повноти інформації щодо управлінських рішень, які стосуються прав та інтересів об'єктів державного управління. Крім того, відкритість і прозорість у діяльності органів державного управління здатні не тільки нівелювати напруження в суспільстві, пов'язане з неадекватними діями влади, найбільш повно та якісно урахувувати потреби різних соціальних груп, структурованих у громадські угруповання, а й суттєво підвищувати ефективність влади та управління за рахунок залучення громадськості до опрацювання управлінських рішень на різних стадіях їх підготовки й прийняття.

Відкритість і прозорість в діяльності органів державної влади є невід'ємними характеристиками здійснення ефективного державного управління та обов'язковими умовами перетворень держави на шляху демократичного розвитку. Водночас, вирішення проблеми необхідного рівня прозорості і відкритості спонукає органи державної влади до пошуку нових механізмів забезпечення прозорості і відкритості в діяльності органів державної влади України. А з огляду на активний розвиток інформаційного суспільства проблема механізмів забезпечення прозорості і відкритості в діяльності органів державної влади України набуває все більшої актуальності. Оскільки змінюються підходи до здійснення своїх функцій органами державної влади, запроваджуються нові форми та методи роботи в системі державного управління, то і традиційні підходи до забезпечення прозорості і відкритості зазнають трансформації. Основою нової моделі управління в Україні повинна стати орієнтація на взаємодію з громадянами та їх активну участь у управлінських процесах.

Стан реалізації принципів відкритості і прозорості є одним із показників ефективності системи публічного управління. Зокрема, відкритість і прозорість полягають в основі функції контролю за діяльністю органів публічної влади з боку суспільства, а їх гарантування та реалізація забезпечують зворотний зв'язок у системі управління державою на етапах: суспільство – органи державного управління – суспільство.

**Аналіз праць і публікацій.** Проблемою взаємодії органів державної влади з громадськістю в системі державного управління займалися такі вчені як О.Бабіна, В.Бакуменко, Н.Драгомирецька, О.Колодій, К.Крутий, Н.Нижник, Г.Почепцов, В.Ребало, Ю.Сурмін. Про взаємини влади і преси в радянський час, в період перебудови і в даний час присвячені роботи російських дослідників Н.Балинської, Б.Варецького, О.Грабельнікова, І.Засурського, В.Комаровського, О.Кучкіної, О.Румянцева. Питання відкритості та прозорості діяльності органів влади вивчалися українськими та зарубіжними вченими, такими як

Г.Атаманчук, В.Голуб, Я.Гонціяз, Е.Гроховська, В.Гурковський, С.Серьогін. Проблема діяльності прес-служб в органах державної влади та управління висвітлена в наступних працях: Г.Атаманчук «Теорія державного управління», О.Русаков «Зв'язки з громадськістю в органах державної влади», А.Чумиков и М.Бочаров «Зв'язки з громадськістю: теорія і практика» та інші.

Нагальність проблеми недостатнього стану реалізації відкритості і прозорості діяльності органів публічної влади зумовлена необхідністю удосконалення існуючої системи публічного управління в Україні, на чому неодноразово наголошували як зарубіжні так і вітчизняні вчені: Н.Гудима [2], Н.Дмитренко[4], І.Ібрагімова[3]. В. Мельниченко[5], Є.Тихомирова [7].

**Виклад матеріалу.** В науковій літературі прозорість пропонується визначати як систематичне висвітлення діяльності органу публічної влади, роз'яснення цілей, змісту і механізму реалізації державної політики, а відкритість – як створення органом державної влади умов для безперешкодного доступу громадян до інформації про його діяльність і до процесу прийняття рішень на всіх етапах їх готування [4].

Відкритість і прозорість є функціональними характеристиками органів публічної влади, оскільки є необхідними умовами сталого функціонування та розвитку взаємозв'язків між окремими елементами системи органів публічної влади внаслідок забезпечення зворотного зв'язку та підвищення ефективності за рахунок повноцінного включення усіх елементів у діяльність.

Впровадження принципів прозорості та відкритості в діяльність органів публічної влади спрямовані на підвищення ступеню достовірності, оперативності та повноти інформації щодо управлінських рішень, які безпосередньо стосуються прав та інтересів об'єктів державного управління. Це сприятиме найбільш повному та якісному врахуванню потреб різних соціальних груп, а відтак зменшить напругу в суспільстві, суттєво підвищить ефективність влади внаслідок залучення громадян до процесу розробки та прийняття управлінських рішень.

Відкритість і підконтрольність діяльності органів державної влади громадянському суспільству визначили необхідність існування особливих структур. Місія цих структур – забезпечувати інформаційно – комунікаційну взаємодію влади і суспільства, що потребує формування в самому загальному вигляді деяких норм інформаційної політики. Сьогодні у всіх державних органах влади існують спеціалізовані відділи, які виступають як допоміжні суб'єкти у системі комунікації та обміну інформацією. Їх призначення зводиться головним чином до комуні-

кативно – інформаційного супроводу діяльності державних органів влади та формування позитивного іміджу державних структур. Поширеною назвою таких відділів є термін «прес-служба».

**Прес-служба** — це інститут, який надає послуги з інформаційного висвітлення діяльності конкретної особи чи організації в цілому. Прес-служба — один з найважливіших механізмів управління в органах державної влади, комерційних структурах та громадських організаціях [1].

Інститут прес-служби став формуватися в 90 -і роки ХХ ст., проте до цього часу немає єдиного підходу до комплексу виконуваних нею функцій і моделей побудови її структури, немає навіть усталеної назви. На практиці відділи, які виконують функції інформаційно-комунікаційного обміну між організацією і суспільством, носять досить різноманітні назви: «відділ зв'язків з громадськістю», «відділ зв'язків з громадськістю та ЗМІ», «управління інформації і громадських зв'язків», «відділ по роботі з засобами масової інформації та громадськими організаціями», «прес-центр» та ін. Відрізняються вони і чисельністю штату. Залежно від характеру і масштабів організації ця служба може об'єднувати від 2 до 20 співробітників, мати розгалужену структуру. Отже, немає єдиної оптимальної структури прес-служби, вона залежить від масштабів діяльності, специфіки організації, її цілей і завдань, а також вміння керівництва вести публічну діяльність.

При цьому головне завдання прес-служби в органах державної влади - інформування громадськості про суть прийнятих рішень, а також створення позитивного іміджу суб'єкта інформаційної політики, яким виступає державна структура і зокрема її керівник.

Таким чином, прес-служба в органах державної влади - офіційний представник влади, який має значну кількість інформації про дії влади та видає цю інформацію, використовуючи всі форми взаємодії зі ЗМІ. При цьому результатом діяльності прес-служб можуть бути власні інформаційні статті, заяви, інтерв'ю тощо.

В свою чергу можна визначити проблеми, що суттєво впливають на діяльність прес-служб.

По-перше, спостерігаються ситуації, коли прес-служба відповідає головним чином лише за вибудовування відносин з мас-медіа, тобто її функції обмежуються донесенням до ЗМІ рішень влади шляхом поширення інформації необхідного змісту.

По-друге, існує проблема відсутності чіткого розмежування завдань і функцій між структурами регіональної організації. (наприклад в діяльності - управління преси та інформації та управління внутрішньої

політики, що належать Департаменту масових комунікацій Харківської облдержадміністрації часто трапляються перетин та дублювання ряду функцій. Все це веде до послаблення ефективності діяльності роботи інформаційного блоку у структурі облдержадміністрації в цілому, і управління преси та інформації зокрема).

По-третє, прес-служба проводить тільки поточну роботу, а стратегія інформаційної політики на рівні обласної адміністрації відсутня або недостатньо сформована, тому існує потреба розробити загальну концепцію інформаційного висвітлення діяльності адміністрації.

По-четверте, відсутня різноманітність у формах взаємодії з населенням та їх висвітлення в ЗМІ. (Слід розробляти нові форми взаємодії з населенням через ЗМІ, наприклад, організувати онлайн-конференції з представниками влади щодо актуальних для суспільства тем, обов'язково організувати виїзди по області та ін.).

По п'яте, залишається проблемою всебічне інформування різноманітних напрямків діяльності влади. Потрібно проводити інформаційні кампанії на підтримку рішень та регіональних програм, особливо якщо вони непопулярні і можуть викликати несхвалення або спротив населення міста або району.

Можна констатувати, що на сучасному етапі розвитку система інформаційних служб при органах державної влади, незважаючи на позитивну динаміку по деяким аспектам діяльності залишається інституціонально слабкою, закритою, а самі органи влади пасивні на інформаційному полі, якщо оцінювати з точки зору надання ними потрібної суспільству інформації.

**Висновки.** Виявлені обставини, що заважають процесам інформаційної відкритості, дозволяють запропонувати деякі практичні рекомендації з оптимізації інформаційно - комунікативної функції даних структур органів державної влади.

### **1. Розуміння керівництвом важливості відкритості органів державної влади і забезпечення цієї відкритості.**

Багато керівників органів державної влади недооцінюють роль інформаційної служби, розглядаючи її переважно, як непотрібний малофункціональний відділ. Основною причиною проблемою у цій сфері є часткове відторнення у середовищі державних службовців історичних традицій закритості влади, культу секретності, відсутність усвідомлення необхідності налагодження та підтримання конструктивного діалогу з громадськістю, насамперед, власної відповідальності за дії влади. Саме це є провідним чинником, що визначає труднощі у забезпеченні відкритості влади.

Разом з тим одним з показників результативності роботи державних органів поряд з якістю виконання ними своїх функцій, є рівень довіри з боку громадськості. Забезпечення максимальної доступності інформації, прозорості діяльності державних структур - дійсний спосіб підвищення довіри до влади і одне з основоположних завдань сучасного інституту державної влади.

## **2. Необхідність визначення чіткого статусу прес - служби.**

Існує багато законів, які регламентують інформаційну сферу суспільства, в тому числі в плані висвітлення діяльності органів влади: «Про інформацію», «Про захист інформації в автоматизованих системах», «Про електронний цифровий підпис», «Про телекомунікації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про телебачення і радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про інформаційні агентства», «Про державну таємницю», «Про доступ до публічної інформації» та ін. Однак недостатньо відрегульована правова база, яка регламентує діяльність прес-служб, слабо опрацьовані рішення організаційних, функціональних, фінансових і кадрових питань (наприклад, місце прес-служби як структурного підрозділу в структурі обласних адміністрацій визначається по-різному – від відділу до управління чи департаменту; назва цих підрозділів також різноманітна – управління комунікацій з громадськістю, управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю, департамент з питань внутрішньої та інформаційної політики, управління інформації і зв'язків з громадськістю та ін.), приводять до дублювання функцій. Наразі не втрачає актуальності потреба в проведенні роз'яснювальної роботи серед населення щодо особливостей застосування норм законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про звернення громадян». Відповідно, необхідна чітка постановка завдань, визначення функцій і структури прес-служби, що дозволить підвищити оперативність і якість інформування населення про діяльність органів влади, формування та підтримки їх позитивного іміджу.

## **3. Підвищення рівня професіоналізму кадрового складу прес-служби**

Постійно мінливі завдання, які вирішує прес-служба, незмінно ставлять питання про підвищення кваліфікації працівників прес-служби. До того ж, у прес-службі працюють люди, які мають найрізноманітні-

ший попередній професійний досвід і освіту. Напружений робочий графік не дає можливості виділити їм час на підвищення кваліфікації.

Всі ці обставини не дозволяють:

- сформуванню єдиної для всіх прес-секретарів програми перепідготовки;
- організувати їх навчання у вигляді регулярних курсів тривалістю декілька тижнів.

Тому найбільш поширеною формою перепідготовки працівників прес-служби є проведення з їх участю двох-трьох денних проблемно-орієнтованих семінарів. На цих семінарах, у процесі взаємодії учасників один з одним, вони спільно виробляють підходи до вирішення певних проблем, обмінюються здобутим досвідом.

Проведення саме таких семінарів може стати основним засобом підвищення кваліфікації працівників прес-служби. У ході таких семінарів слід використовувати наступні методи навчання:

1. Обговорення конкретних проблем, які є актуальними і безпосередньо торкаються основної діяльності прес-служби (проблеми залежності та незалежності ЗМІ; відносини, що складаються між ЗМІ та владою та ін.).

2. Вироблення принципів і підходів до вирішення тих чи інших загальних проблем (ким є журналісти і прес-служба одне для одного, які принципи повинні визначати їх відносини; характер і сутність діяльності прес-секретаря та прес-служби).

3. Спільний пошук можливих шляхів та варіантів дій у складних ситуаціях, розробка яких поодиноці не під силу жодній прес-службі (обговорення варіантів публічних дій в екстремальній ситуації).

4. Робота над конкретними проектами (визначення місця ролі та функцій прес-секретаря, прес-служби у структурі влади).

5. Обмін підходами і технологіями роботи в публічній сфері, виробленими і перевіреними на практиці

4. Збільшення кількості спеціальних соціологічних досліджень, присвячених питанням взаємодії влади, ЗМІ і суспільства, і їх об'єктивна інтерпретація

В даний час, спостерігається недолік соціологічних досліджень які порушували б проблеми, пов'язані з комунікацією органів влади та населення, рівнем інформованості жителів про діяльність місцевих органів влади.

Підводячи підсумки, ми можемо констатувати, що державна влада підвищуючи поінформованість населення про свою діяльність та налагоджуючи ефективний зворотний зв'язок, сприяє формуванню ефе-

ктивного іміджу державних структур і збільшенню підзвітності держави суспільству. Однак на сьогоднішній день інформаційна закритість залишається основним обмеженням для реалізації інформаційно-комунікативних можливостей органів державної влади. Її причинами є головним чином недоліки нормативно-правового регулювання надання інформації органами, недостатній професіоналізм співробітників прес-служб і недостатнє розуміння керівниками відомств важливості забезпечення інформаційної відкритості державних структур.

**ЛІТЕРАТУРА:** 1. *Гнетнієв А.И.* Современная пресс – служба. / А.И.Гнетнієв, М.С.Филь. — Ростов н/Д : Феникс, 2010. — 414 с. 2. *Гудима Н.В.* Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України / автореф. дис. канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Гудима Н.В. // Інститут законодавства Верховної Ради України – Київ, 2008. – 20 с 3. *Ібрагімова І. М.* Інформаційна підтримка державного управління в Україні: основні засади та перспективи /Ібрагімова І.М.// Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / Нижник: Н.Р., Олуйка В. — Л.:, 2002. -351 с. – с. 306 — 319 4. *Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / за заг. ред. Н.К.Дніпренко.* – К.:ТОВ “Вістка”, 2008. – 164 с. 5. *Мельниченко В. І.* Прозорість і відкритість публічного управління як об’єкт законодавчого регулювання – 2007 - № 1 - [Електронний ресурс] – Режим доступу:<http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/20071/txts/07mviozr.htm>. 6. *Мусеев В.А.* PR: теорія і практика. – К:ВИРА-Р, 1999. – 376 с. 7. *Тихомирова Є.Б.* Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення: наукові записки. Політологія / Тихомирова Є.Б. // К.: Видавничий дім «KM Academia», 2002.– с. 39 – 43.

К.В.Меліхов

### **РЕАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕС-СЛУЖБ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ (ІЗ ІСТОРИЧНОГО ДОСВІДУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРЕС-СЛУЖБИ ОБЛДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЇ)**

Утвердження демократичних принципів в українському суспільстві диктує нові підходи до системи державного управління . У статті розглядаються питання відкритості влади, аналізується ряд проблем в діяльності прес-служби облдержадміністрації .

**Ключові слова:** прес-служба , відкритість влади, публічне управління , інформаційна політика.

К.В.Мелихов

**РЕАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕСС-СЛУЖБ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ (ИЗ ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРЕСС-СЛУЖБЫ ОБЛГОСАДМИНИСТРАЦИИ)**

Утверждение демократических принципов в украинском обществе диктует новые подходы к системе государственного управления. В статье рассматриваются вопросы открытости власти, анализируется ряд проблем в деятельности пресс-службы облгосадминистрации.

**Ключевые слова:** пресс-служба, открытость власти, публичное управление, информационная политика.

K. V. Melikhov

**REALIZATION OF ADMINISTRATIVE POTENTIAL IN ACTIVITY OF PRESS-SERVICES OF PUBLIC ORGANS (FROM HISTORICAL EXPERIENCE OF FUNCTIONING OF PRESS-SERVICE OF REGIONAL STATE ADMINISTRATION)**

Adoption of democratic principles in the Ukrainian society is dictating new approaches to the system of governance. The article examines the openness of power, analyses a number of problems in the work of the press service of the regional state administration.

**Keywords :** press-service, openness of power, public administration, information policy .

*Стаття надійшла до редакційної колегії 12.09.2015*