

Горбата Л.П.

Національний університет біоресурсів і природокористування України

ДІЯЛЬНІСТЬ СТРУКТУРНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ

У статті досліджено інформаційне забезпечення управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади, проаналізовано роботу органів публічного управління щодо інформаційного забезпечення зв'язків із громадськістю. Проаналізовано роботу органів публічного управління з питань інформаційного забезпечення зв'язків із громадськістю. Виокремлено та узагальнено основні завдання структурних підрозділів органів публічної влади щодо забезпечення їх інформаційної відкритості. Визначено основні функції управління інформаційною політикою в регіоні. Розроблено практичні рекомендації в частині вдосконалення ефективності та результативності виконання функцій з інформаційного забезпечення роботи місцевих органів публічної влади.

Ключові слова: інформаційна відкритість, інформація, інформаційне забезпечення, органи публічної влади, місцеві ради, інновації.

Постановка проблеми. Сьогодні зростає значення ефективного зворотного зв'язку між органами публічної влади та громадськістю. Для його оптимізації необхідна розроблення і використання низки методів, прийомів і засобів зв'язків із громадськістю, метою яких є встановлення стійкого діалогу між органом влади та громадою, врахування та цілеспрямоване формування громадської думки, розвитку громадянської співучасті у життєдіяльності територіальної громади та зростання довіри до органів публічної влади й управління та адміністрування загалом.

Недоліки системи інформаційного забезпечення органів публічної влади унеможливають ефективне та вчасне обґрунтування конкретних напрямів суспільного розвитку, а тому зростає ймовірність хибних управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Праця безпосередньо пов'язана із науковими дослідженнями кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності ННІ післядипломної освіти Національного університету біоресурсів і природокористування України, які здійснюються у межах науково-дослідної теми «Теоретичні засади і механізми реалізації інноваційних процесів у публічному управлінні» (ДР №118U100146).

Низка проблем інформаційного забезпечення органів публічної влади висвітлювалася у працях В. Бакуменка, Л. Донець, В. Дорофійенка, Я. Клейнера, Г. Климовицької, Т. Куценко, В. Степанова та

інших науковців. Зокрема, Р. Абдєєв, Т. Дейнека, О. Іванов зауважують, що на сучасному етапі відсутнє чітке розуміння державної інформаційної політики взагалі й регіональної інформаційної політики зокрема, не вирішується питання створення дієвого інформаційного забезпечення органів публічної влади. До розроблення поставленого у статті завдання долучилися А. Дуда, О. Карпенко, А. Ліпенцев, Є. Нужний, О. Орлов, М. Пахнін, В. Степанов, В. Тронь, П. Шпиґа та інші дослідники.

Серед зарубіжних науковців розробленню питань удосконалення функцій і організаційної структури зв'язків із громадськістю велику увагу надавали Г. Брум, Ф. Буарі, Дж. Груніґ, Д. Карб, М. Кольєр, Л. Матра, М. Менчер, К. Спайсер, М. Томас, Р. Харлоу, Р. Хіт. Зв'язки з громадськістю на мікрорівні з погляду соціального підходу вивчали С. Банкс, Н. Дензін, Р. Пенман, Л. Путман та інші.

Хоча науковці, теоретики та практики зробили вагомий внесок у формування теоретико-методологічних основ інформаційної діяльності органів влади, проте наукове розроблення не має системного характеру організаційного складника в інформаційно-комунікативній діяльності органів публічної влади, недосить дослідженими залишились окремі аспекти інформаційної стратегії її органів. Це й зумовило вибір теми, постановку мети і завдань публікації.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз діяльності інформаційно-комунікативних підроз-

ділів виконавчих органів місцевих рад, визначення їх функцій та особливостей організації.

З огляду на це поставлено такі завдання:

- виокремити та узагальнити основні завдання структурних підрозділів органів публічної влади для забезпечення їх інформаційної відкритості;

- проаналізувати особливості діяльності інформаційно-комунікативних підрозділів виконавчих органів місцевих рад;

- на прикладі інформаційного підрозділу Ірпінської міської ради з'ясувати результативність його діяльності в контексті інформаційної відкритості та готовність до впровадження інноваційних підходів у організацію його роботи.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Поняття «інформаційна політика» розглядається як певна сукупність дій, що вміщує зусилля з управління, контролю і сприяння процесам розвитку інформаційних відносин в Україні [8, с. 9]. Політичне, економічне й соціальне становище певної території чинить вплив на вибір принципів інформаційної політики.

В Україні тривалий час ведеться робота зі становлення системи якісного інформаційного забезпечення органів влади як у державному, так і в місцевому аспектах. Низка законодавчих і нормативно-правових актів визначає механізми використання інформаційно-комунікаційних технологій, спрямованих на розширення каналу взаємодії держави та громадянського суспільства.

Ми погоджуємося з думкою І. Грищенко, що необхідно «знищувати всі перепони на шляху комунікації та заохочувати активний, безперервний інформаційний обмін про потреби, спостереження, очікування і пропозиції всіх членів» територіальної громади і місцевих органів влади [3, с. 282].

Основними функціями управління інформаційною політикою в регіоні, які здійснюють місцеві органи виконавчої влади, є моніторинг, аналіз, планування, організація, регулювання, контроль [7, с. 10].

Виникає потреба формування інформаційної системи управління, куди входить низка заходів і процедур, спрямованих на забезпечення керівництва системи управління інформацією. Вона є необхідною для прийняття рішень управлінським апаратом [1]. В. Авер'янов виділяє такі підходи до створення інформаційної системи управління, зорієнтовані на: 1) реалізацію інформаційних потоків; 2) аналіз розподілу рішень і процесів їх прийняття, на побудову мережевих моделей; 3) поділ

інтегрованої інформаційної системи на низку підсистем, кожна з яких зорієнтована на прийняття одного чи циклу управлінських рішень [1].

Інформаційне забезпечення на рівні регіону слугує здійсненню інформаційного супроводу діяльності місцевих органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Можливість створення інформаційно-комунікативних підрозділів органів публічної влади прямо передбачена Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування» [1]. Відповідно до статті 6 цього Закону інформаційно-комунікативні підрозділи в системі виконавчих органів рад можуть мати різноманітні форми: інформаційне управління, інформаційно-аналітичну службу, прес-службу, прес-центр, управління чи центр громадських зв'язків, прес-бюро, апарат прес-секретарів тощо. Назва може бути різною, але завдання однакові: збір, аналіз, обробка та оперативне надання інформації засобам масової інформації. Законом визначено, що для інформування про діяльність органів місцевого самоврядування відповідні служби мають право використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації: 1) випуск і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо; 2) проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації; 3) підготовка і проведення теле- і радіопередач; 4) забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників органів місцевого самоврядування; 5) створення архівів інформації про діяльність органів місцевого самоврядування; 6) інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать законодавству України [6].

Виконання функцій планування, організації, регулювання, моніторингу, аналізу та контролю в частині інформаційного забезпечення діяльності місцевих органів публічної влади передбачає таке:

- інформаційний супровід – здійснення системи ідеологічної або інформаційно-пропагандистської діяльності;

- інформаційну підтримку – надання допомоги в одержанні конфіденційної інформації вищим посадовим особам і органам державної влади, яка необхідна для здійснення ними посадових обов'язків;

– інформаційне обслуговування – виявлення й задоволення спеціальними структурами актуальних інформаційних потреб органів публічної влади;

– інформаційну допомогу – надання своєчасної і кваліфікованої допомоги державним органам у доступі до необхідних інформаційних ресурсів для вирішення складних завдань формування та реалізації державної політики;

– інформаційний вплив через виробництво, поширення й використання спеціальної інформації спричиняти вплив на різні об'єкти, процеси і явища для вирішення політичних завдань держави;

– інформаційну боротьбу як форму політичного суперництва у вигляді комплексу погоджених за метою, місцем і часом заходів, що спрямовані на досягнення інформаційної переваги;

– інформаційне консультування – надання консалтингових послуг, експертних оцінок, розроблення рекомендацій і пропозицій для вирішення проблем у процесах інформаційно-комунікаційної взаємодії влади і громади;

– інформаційну логістику – управління інформаційними потоками у процесах забезпечення політичної діяльності [8, с. 9].

Застосування е-врядування передбачає: забезпечення повного доступу до інформації через Інтернет; створення можливостей для більш зручної комунікації з представниками публічної влади через електронні канали, (заповнювати документи в електронній формі; підвищення підзвітності через збільшення прозорості його рішень; зменшення часу та матеріальних витрат [2].

Але більшість органів публічної влади, на жаль, не мають інформаційного відділу у своїй організаційній структурі. Наприклад, у окремих районах ці обов'язки здійснюють постійні комісії районних рад із питань розвитку місцевого самоврядування, територіального устрою, депутатської діяльності, етики, регламенту, законності та правопорядку, зв'язків із громадськістю та інформаційної політики, а також організаційні відділи виконавчого апарату рад і районних державних адміністрацій. Їх спілкування з громадськістю здійснюється через виїзд фахівців до сільських рад із метою вивчення місцевих проблем і надання консультативно-методичної допомоги [6]. Ці зустрічі допомагають створювати реальне уявлення про інтереси, потреби та сподівання громадян, щоб спільно планувати та втілювати в життя суспільно корисні програми.

Вивчення роботи структурних підрозділів рад по зв'язках із громадськістю свідчить, що вони є

ознакою демократичного суспільства. PR виступає важливим інструментом управління соціумом, за допомогою якого влада отримує інформацію про стан суспільства, настрої громадян щодо конкретних проблем і створює підстави для прийняття оптимальних управлінських рішень. Також PR відіграє важливу роль у зміцненні демократії, соціальної взаємодії в суспільстві, формуванні особистості громадянина, зменшенні психологічного напруження.

Інформуючи населення про роботу органів публічної влади, чиновників, PR-структури сприяють формуванню їх привабливого іміджу і надають громадянам змогу зрозуміти, над якими питаннями працює влада, як їх розв'язати, які переваги та недоліки має те чи інше рішення, а також висловити ставлення до роботи влади. Канали зворотного зв'язку доносять думки й оцінки громадськості до органів влади, відповідно, впливаючи на ухвалення управлінських рішень.

Аналіз PR висвітлив загальний недолік: діяльність інформаційних відділів здебільшого не має системного характеру. PR-кампанії часто короткострокові, розраховані на одноразовий вплив, а функції служби зв'язків із громадськістю здебільшого зводяться до інформування населення, реклами й спіндокторингу. У період становлення публічної політики в Україні фахівцям у сфері зв'язків із громадськістю найчастіше доводиться займатися висвітленням у ЗМІ дій політиків у позитивному плані. Відсутність системи в роботі з громадськістю спричиняє схематичність діяльності: подія – реакція громадськості – спіндокторинг. У суспільній свідомості сформувалося стійке негативне ставлення до діяльності PR-структур. Зміна схеми діяльності на запропоновану: акція зі зв'язків із громадськістю – подія – бажана реакція громадськості – може спричинити більш довірливе ставлення до роботи інформаційних відділів.

Варто зазначити, що вкрай необхідним є нормативне регулювання доступу до інформації. На часі розвиток засад відкритості й прозорості, визначення реальних механізмів співпраці, залучення громадськості до процесів прийняття рішень, активізації інформування населення [4, с. 32].

Інформаційно-комунікативні підрозділи виконавчих органів місцевих рад готують матеріали та заходи, які умовно поділяються на іміджеві, інформативні та роз'яснювальні. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить норми про те, що рада сама формує структуру апарату виконавчих органів ради. Тому до виняткової

компетенції ради належить створення інформаційного підрозділу, формулювання його назви та обрання організаційної форми.

Так, інформаційний підрозділ виконавчого комітету Ірпінської міської ради був створений відповідно до чинного законодавства 2015 року. Закономірно, що, спеціалізуючись на зв'язках із громадським середовищем, інформаційний підрозділ тісно співпрацює з різними інформаційними ресурсами, зокрема інформаційними матеріалами ЗМІ, політичних партій, громадських організацій та інституцій. Це не лише підрозділ вивчення зворотних зв'язків, а насамперед основним видом інформаційної роботи є ретрансляція посилів, інформації органу самоврядування, його посадових осіб, інформування про ініціативи органу публічної влади, про розроблення, які ним ведуться тощо. Інформаційний відділ працює над ефективною комунікацією всередині апарату органу місцевого самоврядування, суб'єктом якої він є. У цьому контексті важливим є розпорядження міського голови, яким передбачено періодичне надання інформації до інформаційного підрозділу про діяльність інших структурних підрозділів апарату органу місцевого самоврядування. Також діяльність відділу інформаційного забезпечення виконавчого комітету Ірпінської міської ради чітко та недвозначно регламентована внутрішніми документами. Відповідно до статті 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішенням Ірпінської міської ради від 26.03.2015 року № 4849-68-VI затверджено Положення про відділ інформаційного забезпечення виконавчого комітету Ірпінської міської ради.

Крім того, визначено відповідальну посадову особу, яка оперативно надає необхідну інформацію на запит інформаційного підрозділу. Також передбачена обов'язкова присутність представників інформаційного підрозділу на засіданнях, нарадах, які проводяться в органі місцевого самоврядування. Дієвим є такий порядок взаємодії підрозділів апарату в інформаційній сфері:

- за власною ініціативою структурні підрозділи Ірпінської міської ради надають до відділу інформаційного забезпечення пропозиції щодо реагування на можливі суспільні виклики;

- щоденно до чітко визначеного часу структурні підрозділи Ірпінської міської ради подають до відділу інформаційного забезпечення експрес-інформації та інші інформаційні матеріали щодо роботи підрозділу над суспільно значимими для територіальної громади проектами, ініціативами тощо;

- на запит начальника відділу інформаційного забезпечення структурні підрозділи Ірпінської міської ради мають у визначений термін надавати інформацію у межах компетенції підрозділу;

- під час надання аналітичної інформації (довідки) термін встановлюється начальником відділу інформаційного забезпечення за погодженням із керівником структурного підрозділу Ірпінської міської ради – виконавцем роботи;

- під час створення певного інформаційного продукту (матеріалу) відділ інформаційного забезпечення має право ініціювати створення експертних і консультативних робочих груп, комісій за участю представників відділу та інших структурних підрозділів Ірпінської міської ради;

- начальник відділу інформаційного забезпечення у межах своїх повноважень може давати рекомендації щодо форми і змісту висвітлення тих чи інших питань із теми прес-конференції (брифінгу).

На основі аналізу інформаційної діяльності органу місцевого самоврядування, а саме виконавчого комітету Ірпінської міської ради, визначено, що відкритість, прозорість і доступність органів влади сприяють збільшенню громадської активності у суспільстві, а це, у свою чергу, зумовлює повноцінний розвиток суспільних відносин і взаємодію громадськості з органами публічної влади на рівні держави.

Для вирішення проблем розвитку інформаційного простору та громадянського суспільства велике значення надається виконанню Програми сприяння розвитку інформаційного простору та громадянського суспільства в місті Ірпіні, яка буде підтримана фінансово та дасть змогу закріпити на місцевому рівні механізми вдосконалення процесу взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. Програма розширить сферу відповідальності місцевих органів влади щодо сприяння розвитку громадянського суспільства, а також стане стимулом для його інститутів у налагодженні співпраці з органами влади і запровадить відповідальність за результати цієї співпраці.

Ефективність структурного підрозділу з інформаційного забезпечення можна суттєво підвищити завдяки введенню посади прес-секретаря міського голови. Посада існує де-факто, що викликано великим обсягом інформації, яку продукує орган влади, і необхідністю глибшого ознайомлення з нею громади. Є потреба закріпити де-юре введення посади прес-секретаря міського голови. У сучасному інформаційному законодавстві є правовий хаос, який породжений неузгодженістю нормативно-правової бази, її застарілістю тощо.

Висновки. У рамках здійсненого дослідження проаналізовано особливості діяльності інформаційно-комунікативних підрозділів виконавчих органів місцевих рад, на основі чого визначено їх призначення та основні функції (інформаційна, аналітична, комунікативна), а також сформовано низку висновків, зокрема:

– обґрунтовано, що діяльність інформаційно-комунікативних підрозділів є видом управлінської діяльності, яка складається з моніторингу інформації, встановлення тенденцій суспільного розвитку, виявлення сфер інтересів громади, підготовки пропозицій до реагування місцевої влади на суспільні виклики, інформаційно-аналітичний супровід її рішень (прогнозування, планування, підготовка до прийняття), оцінки ризиків і здійснення відповідного методологічного забезпечення;

– на основі аналізу результатів попередніх наукових розвідок і практичного досвіду автора дослідження запропоновано рекомендації щодо формування інформаційно-комунікативних підрозділів виконавчих органів місцевих рад, а саме:

1) у структурному підрозділі доцільно інтегрувати інформаційно-аналітичну та PR-діяльність, що пов'язано із спільним предметом, суб'єктами та об'єктами їх діяльності, зокрема передусім із

взаємодією з таким специфічним громадським інститутом, як засоби масової інформації;

2) у межах структурних одиниць (відділ, сектор, посадова особа) інформаційно-аналітична робота, що стосується процесів зовнішнього середовища, повинна мати розмежування за функціями – на моніторингову, аналітичну, інформаційну;

3) доцільно у структуру органу публічної влади ввести посаду прес-секретаря міського голови, кандидатуру якого подає міський голова і контракт якого закінчується разом із закінченням каденції міського голови, який, однак, може бути продовженим за ініціативи новообраного міського голови. Потреба закріпити де-юре введення посади прес-секретаря міського голови, що існує де-факто, викликана великим обсягом інформації, яку продукує орган влади, і необхідністю глибшого ознайомлення з нею громадськості;

4) варто звернути особливу увагу на якісне кадрове забезпечення інформаційного структурного підрозділу. Його керівником має бути людина авторитетна у громаді й у журналістському середовищі, професійно підготовлена, з відповідною профільною освітою, з досвідом роботи та відповідними компетенціями.

Список літератури:

1. Авер'янов В. Державне управління в Україні : навчальний посібник. Київ : Юніверс, 1999. 432 с. URL: <http://lawdiss.org.ua/books/135.doc.html>. (дата звернення: 18.05.2019).
2. Гнат В. Використання ІКТ для розширення доступу до урядової інформації. *Вісник центру. Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень*. 2003. 9 черв. № 191.
3. Грищенко І. Феномен лідерства в системі місцевого самоврядування: теорія, методологія, практика : монографія. Київ : НАДУ, 2016. 320 с.
4. Ібрагімова І. Зв'язки з громадськістю як індикатор ефективності державного управління та показник стану громадянського суспільства. *Вісник УАДУ*. 2003. № 2. С. 27–34.
5. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування : посібник для муніципальних посадовців / К. Рубановський та ін. ; за заг. ред. О. Федорович. ГО «Агентство з розвитку приватної ініціативи». Івано-Франківськ, 2009. 96 с.
6. Карпенко О., Дуда А. Інформаційно-комунікативна діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 4. С. 133–140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_4_16 (дата звернення: 18.05.2019).
7. Корнійчук О. Інформаційна діяльність місцевих органів влади (на прикладі Рівненської та Хмельницької областей) : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01. Львів, 2011. 23 с.
8. Таїров А. Інформаційне забезпечення функціонування органів державної влади : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2010. 23 с.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СТРУКТУРНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИХ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ

В статье исследовано информационное обеспечение управленческой деятельности местных органов исполнительной власти, проанализирована работа органов публичного управления по информационному обеспечению связей с общественностью. Проанализирована работа органов публичного управления по вопросам информационного обеспечения связей с общественностью. Выделены и обобщены основные задачи структурных подразделений органов государственной власти по обеспечению их информационной открытости. Определены основные функции управления информационной полити-

кой в регионе. Разработаны практические рекомендации в части совершенствования эффективности и результативности выполнения функций по информационному обеспечению работы местных органов публичной власти.

Ключевые слова: информационная открытость, информация, информационное обеспечение, органы публичной власти, местные советы, инновации.

ACTIVITY OF STRUCTURAL DIVISIONS OF BODIES OF THE PUBLIC POWER IN THE CONTEXT OF ENSURING THEIR INFORMATION OPENNESS

In the article information support of administrative activity of local executive authorities is investigated. The work of bodies of public management on information support of public relations is analyzed. The main objectives of structural divisions of bodies of the public power for ensuring their information openness are allocated and generalized. The main functions of management of information policy in the region are created. The practical recommendations regarding improvement of efficiency and effectiveness of performance of functions about information support of work of local bodies of the public power are developed.

Key words: information openness, information, information support, bodies of the public power, local councils, innovations.