

Н.М. Ільченко,
аспірант кафедри
державного будівництва ХарРІ НАДУ

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В ГАЛУЗІ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Розглянуто основні орієнтири державної політики у сфері засобів масової інформації як складової державної інформаційної політики України. Зроблено висновок про необхідність застосування комплексного підходу щодо визначення сутності та складових механізму реалізації державної політики України у цій сфері.

Ключові слова: державна політика України у сфері засобів масової інформації, механізм управління, механізм державного управління, механізм реалізації державної політики у сфері засобів масової інформації.

Перехід до інформаційного суспільства і розвиток інформаційного простору України нерозривно пов'язаний із подальшою демократизацією політичного і громадського життя, реформуванням соціально-економічної сфери. У контексті державної інформаційної політики це означає визнання презумпції відкритості інформації для громадян і захист їх інформаційних прав. Це також означає орієнтацію головних компонентів інформаційного простору на забезпечення вільної циркуляції інформації, втілення в життя конституційного права на вільний пошук, одержання, вироблення і поширення інформації.

На сьогодні можна константувати, що за останні роки в Україні відзначається суттєвий прогрес у розвитку телекомунікацій, інформатизації державних і комерційних організацій, інформаційного законодавства. Висловлюючи погляди багатьох вітчизняних науковців, І. Арістова у своїх роботах зосереджує увагу на тому, що цей прогрес дозволяє говорити про своєчасність переходу від політики, що спрямована на розвиток окремих галузей інформаційної індустрії – зв'язку, комп'ютерного, інформаційного, аудіовізуального ринків, до формування загальної стратегії входження до інформаційного суспільства, в якій на перший план виходять соціальні

потреби та особистість [1, с. 88].

М. Макаренко також визначає національну інформаційну політику будь-якої країни як діяльність компетентних органів цієї країни з контролю, регулювання та планування процесів не лише у сфері інформації, а й комунікації. Отже, пріоритетне (виключне) значення масової комунікації для демократичного суспільства зумовлює необхідність вироблення та впровадження ефективної державної політики в галузі засобів масової інформації (ЗМІ), оскільки вони є основними інституціями комунікації в суспільстві.

У науковій літературі державну політику щодо розвитку ЗМІ визначають як таку, що є складовою державної інформаційної політики, і яка полягає в цілеспрямованій діяльності держави з метою подолання чи попередження суспільних проблем у сфері творення, поширення та споживання масової інформації [2, с. 9]. Між тим, визначення державної політики щодо ЗМІ повинно бути більш конкретизованим. Метою відповідної політики має бути створення належних умов для розвитку вітчизняних ЗМІ, функціонування яких забезпечить задоволення потреб суспільства в інформації, ефективну комунікацію, а також доступ до різноманітних джерел інформації різних верств населення країни. Тобто ця політика перш за все повинна бути спрямована на підтримку та розвиток вітчизняних ЗМІ, забезпечення умов для виконання їх соціальних функцій у суспільстві.

Разом з тим, як справедливо вважають політологи, після ухвалення певної політики нові закони чи укази не є такими, що втілюються самі собою чи автоматично. Натомість, виявляється, що управлінці продовжують працювати з усіма зацікавленими сторонами над удосконаленням цієї політики. А в цьому процесі можуть відбуватися суттєві зміни як у бік посилення, так і в бік послаблення відповідної політики [8, с. 36].

Отже, складність полягає не лише у визначенні орієнтирів політики, у даному випадку політичного підходу до функціонування ЗМІ як засобу

комунікації, а саме у визначенні та запровадженні ефективних механізмів реалізації цієї політики на всіх рівнях управління.

Питанням формування державної політики щодо ЗМІ як складової державної інформаційної політики України присвячено роботи І. Арістової, О. Гриценка, В. Дрешпака, О. Литвиненка, Є. Мартиненко, Г. Почепцова, О. Сосніна, С. Чукут та інших вітчизняних науковців. Разом з тим недостатньо приділено уваги питанням її впровадження на різних рівнях управління.

Мета даної роботи – визначення сутності та складових механізму реалізації державної інформаційної політики України в галузі ЗМІ.

У загальному розумінні державне управління – це вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів з метою реалізації функцій держави, який відбувається шляхом запровадження державної політики через механізми державного управління. Слід також зазначити, що теоретична база механізмів державного управління вже достатньо розроблена. Що ж стосується запровадження державної політики в галузі ЗМІ та механізму її реалізації, то на сьогодні це питання потребує подальшого вдосконалення. Виходячи з того, що об'єктом механізму реалізації державної політики щодо ЗМІ визначено ЗМІ різних форм власності (державної, комунальної, приватної), у науковій літературі поширена думка, що стосовно державних ЗМІ слід застосовувати категорію “управління”, тоді як до недержавних – “регулювання”. На наш погляд, слід дотримуватись розуміння категорії регулювання як однієї з основних функцій державного управління, і отже, їх співвідношення як загального та часткового. Отже, визначимо сутність поняття механізму реалізації державної політики в галузі ЗМІ, спираючись на роботи науковців у сфері державного управління.

З точки зору Н. Нижник та О. Машкова, механізм управління це:

– складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта;

– категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та інші зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей; методи впливу; матеріальні і фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали [6, с. 37].

За визначенням Г. Одінцової, механізм управління – це засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети [7, с.13].

Виходячи з цього, можна стверджувати, що механізм реалізації державної політики повинен бути спрямованим на досягнення конкретних цілей (розв'язання соціальних суперечностей) шляхом впливу на конкретні фактори (елементи управління та їхні зв'язки). А цей вплив, у свою чергу, здійснюється шляхом використання відповідних методів, ресурсів або потенціалів. Тобто, як зазначає у своїх роботах С. Краснопорова, механізм управління повинен формуватися щоразу, коли приймається управлінське рішення шляхом узгодження всіх його елементів.

З точки зору О. Коротич, у складі державних механізмів управління доцільно виділити: конкретні державні механізми управління, механізми здійснення процесу державного управління, а також механізми формування та взаємодії складових систем державного управління. Для з'ясування поняття механізму реалізації державної політики в галузі ЗМІ у цій класифікації нас цікавлять перш за все конкретні механізми державного управління. За визначенням О. Коротич, кожний конкретний державний механізм управління являє собою сукупність взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів. Відповідно до набору методів управління, що входять до складу конкретного механізму

державного управління, їх підрозділяють на адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, соціально-психологічні, морально-етичні, та комплексні механізми управління [5, с. 246].

М. Круглов трактує механізм державного управління як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління на діяльність об'єктів, що забезпечує узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління. Науковець стверджує, що, оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то і комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [4, с.111].

Таким чином, проведений аналіз різних поглядів учених на поняття та зміст категорії механізму управління та механізму державного управління дозволяє визначити характерні риси механізму реалізації державної політики: комплексність; сукупність низки елементів, серед яких базовими, на наш погляд, є правовий, економічний, організаційний та соціальний елементи. Вважаємо, що вони характерні і для механізму реалізації державної політики в галузі ЗМІ.

Отже, під механізмом реалізації державної політики в галузі ЗМІ розуміємо сукупність засобів та методів впливу на функціонування та розвиток ЗМІ з метою досягнення цілей відповідної державної політики. Основними складовими відповідного механізму є законодавчо-правовий, організаційний, економічний, соціальний та інші елементи, які взаємодіють між собою з метою досягнення цілей державної політики в галузі ЗМІ. Тому вважаємо за необхідне детальніше розглянути основні характеристики базових елементів механізму реалізації державної політики в галузі ЗМІ та їх взаємозв'язки.

Так, відповідно до світової практики, *законодавчо-правовий* елемент управління будь-якою сферою складається з Конституції, Хартії прав,

міжнародних угод та конвенцій, законодавства, угод між окремими юрисдикціями про фінансування чи проведення тієї чи іншої політики та програми. Щодо інформаційної сфери, то до законодавчо-правового елементу управління науковцями включено таке:

- заходи по забезпеченню здійснення інформаційних прав і гарантій громадян, зафіксованих у Конституції України, інших законодавчих актах;
- розробку та законодавче затвердження державних стандартів в інформаційній сфері;
- забезпечення умов для ратифікації конвенцій та рекомендацій Міжнародних організацій в інформаційній сфері;
- розробку проектів законів та інших нормативних актів, спрямованих на розвиток складових інформаційного простору та його ефективне використання.

Узагальнюючи наведене вище, можна сказати, що законодавчо-правовий елемент – це єдність правових норм, яка виходить з національних потреб та міжнародних вимог. Практично в усіх країнах уряди встановлюють норми, які передбачають забезпечення відкритості та доступу громадян до інформації, демократичний розвиток ЗМІ, спрямований на організацію комунікаційних процесів у суспільстві. Регулятивні положення можуть бути різними, але майже завжди вони складаються з таких напрямів:

- гарантованість права на інформацію;
- відкритість доступність та вільний обіг інформації в суспільстві;
- законність одержання, зберігання та використання інформації;
- захист прав журналістів.

Слід також вказати на наявність зв'язку всієї структури даного механізму з функціонуванням його законодавчо-правового елементу. Правові норми виступають одночасно як підставою, так і засобом функціональної діяльності, прийняття рішень та здійснення управлінського впливу всіх елементів структури механізму реалізації державної інформаційної політики. Отже, ефективність даного механізму значною мірою залежить саме від

стану правових норм щодо умов забезпечення правових, соціально-економічних гарантій функціонування ЗМІ та реалізації громадянами права на інформацію. Оскільки тільки правовим полем у цивілізованому суспільстві регламентуються відносини життєдіяльності громадян [8, с. 7].

Необхідність реалізації завдань державної політики у сфері ЗМІ обумовлює необхідність застосування такого інструменту управління, як *організаційний*, тобто створення системи органів управління галуззю. Органи управління, реалізуючи свої функціональні повноваження, у свою чергу, здійснюють суб'єктивний вплив на об'єкти управління. Окрім того, як зазначає у своїх роботах С. Краснопорова, система органів державного управління, маючи правові, інформаційні, економічні, технічні та інші ресурси щодо реалізації владних повноважень, забезпечує одночасність здійснення відповідних владних функцій по всіх регіонах країни. Завдання та цілі механізму державного управління інформаційною сферою, у т. ч. і ЗМІ, диференціюючись у функції конкретних органів системи державного управління, впливають на внутрішню структуру цих органів управління, зумовлюючи її ієрархічний розподіл. Разом з тим, сучасні демократичні процеси, які відбуваються в суспільстві, зумовлюють врахування ще одного суб'єкта – інституту місцевого самоврядування, зокрема, його виконавчі органи, функціонування яких пов'язано з діяльністю ЗМІ. В узагальненому вигляді суб'єкти державної влади, які впливають на формування і реалізацію державної інформаційної політики щодо ЗМІ, подано на рис. 1.

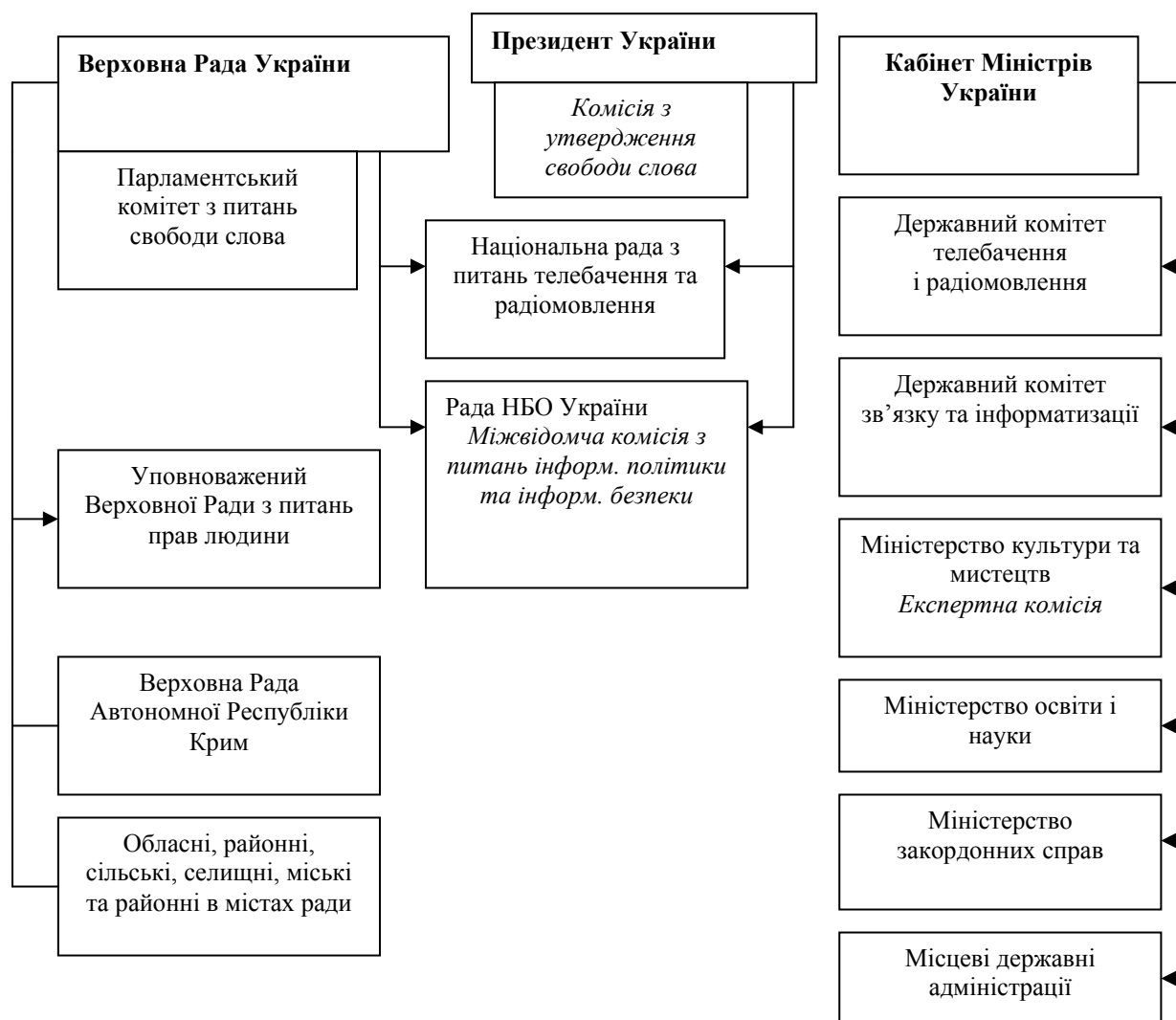


Рис. 1. Система органів державної влади з формування та реалізації державної інформаційної політики України щодо ЗМІ

Необхідно також зауважити, що самостійно будь-яка окрема структура управління не здатна повною мірою виконати свого призначення, тому особлива роль у забезпеченні ефективності її функціонування належить людському фактору. Отже, рівень кваліфікації кадрового складу, застосування його знань, навичок та вмінь є однією з умов ефективності всіх складових механізму реалізації державної політики в галузі ЗМІ.

Істотним для дослідження складових механізму реалізації державної політики в галузі ЗМІ вважаємо визначення його *економічного* елементу. Це перш за все зумовлено тим, що більшість вітчизняних ЗМІ є приватними підприємствами; по-друге, інформація сьогодні – це товар, як і інші товари на

ринку, який має бути спожитим. Разом з тим якість та зміст інформації, що надається ЗМІ, не завжди регулюється ринком. Звідси – головна мета системи управління галуззю ЗМІ полягає в стимулюванні попиту на якісну інформацію та в наблизенні структури ЗМІ за їх цільовим призначенням до структури потреб суспільства в інформації. Практично це означає розробку та реалізацію комплексу заходів щодо забезпечення відповідності структури ЗМІ структурі потреб населення в інформації та комунікації.

На думку російського науковця В. Чиркіна, економічні методи державного управління будь-якою сферою полягають у створенні державою таких умов, щоб керованому об'єкту було вигідно діяти так, як того “бажає держава” [9, с. 68]. У нашому випадку, держава, наприклад, знижує податки на випуск періодичної літератури для дітей та підлітків, тим самим стимулює його зростання. Іншим прикладом є встановлення підвищених стипендій для студентів-відмінників журналістських факультетів, що сприяє підвищенню якості підготовки кадрів.

Таким чином, економічна складова механізму державного управління сприяє більш ефективному використанню ресурсів. Найважливішим елементом економічної складової механізму державного управління в галузі ЗМІ є фінансовий механізм зі своєю підсистемою фінансових важелів і стимулів (тобто форм і методів організації фінансово-кредитних відносин). Слід також відзначити, що всі елементи фінансового механізму повинні будуватися лише на системі методів, які регламентуються нормативними актами держави.

До фінансових заходів, які є запорукою ефективності механізму державного управління галуззю ЗМІ, належать:

- бюджетне фінансування;
- державні програми, гранти, кредити, субсидії;
- цінова, тиражна політика;
- податкові пільги;
- спрямування інвестицій та ін.

Разом з тим реалізація політики держави в галузі ЗМІ, як було відзначено вище, відбувається за безпосередньої участі органів державної служби зайнятості, що також вимагає відповідного фінансування з боку держави та місцевої влади.

Отже, у загальному вигляді економічний елемент механізму реалізації державної політики в галузі ЗМІ можна розглядати як сукупність заходів, форм і методів створення і використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення потреб державних структур, господарських суб'єктів і населення у сфері інформації.

Важливою умовою ефективності механізму реалізації державної політики в галузі ЗМІ є з'ясування його *соціальної* складової. Соціальний аспект зовнішніх і внутрішніх зв'язків є критерієм доцільності будь-яких управлінських рішень, що спонукає до активного реагування на зміни, які відбуваються в суспільстві. Отже, структуру органів управління галуззю ЗМІ не можна вважати соціально нейтральною. Соціальна складова механізму реалізації державної політики в галузі ЗМІ повинна забезпечувати баланс державних, суспільних та індивідуальних інтересів у сфері інформації. Ефективність державної політики в цій сфері залежить від конструктивної взаємодії з професійними та громадськими інституціями, організаціями політичних партій, діловими колами, групами творців, поширювачів та споживачів інформації. У свою чергу, якісний рівень, ступінь досконалості механізму реалізації політики в галузі ЗМІ залежить від підготовки кадрів, їх вміння виявляти й об'єктивно оцінювати стан і тенденції розвитку всіх складових інформаційного простору. Отже, соціальна складова механізму реалізації державної політики в галузі ЗМІ залежить від характеру зв'язків з громадськістю і сукупності політичних, професійних та особистих якостей службовців.

У загальному вигляді механізм реалізації державної політики в галузі ЗМІ представлено на рис. 2.

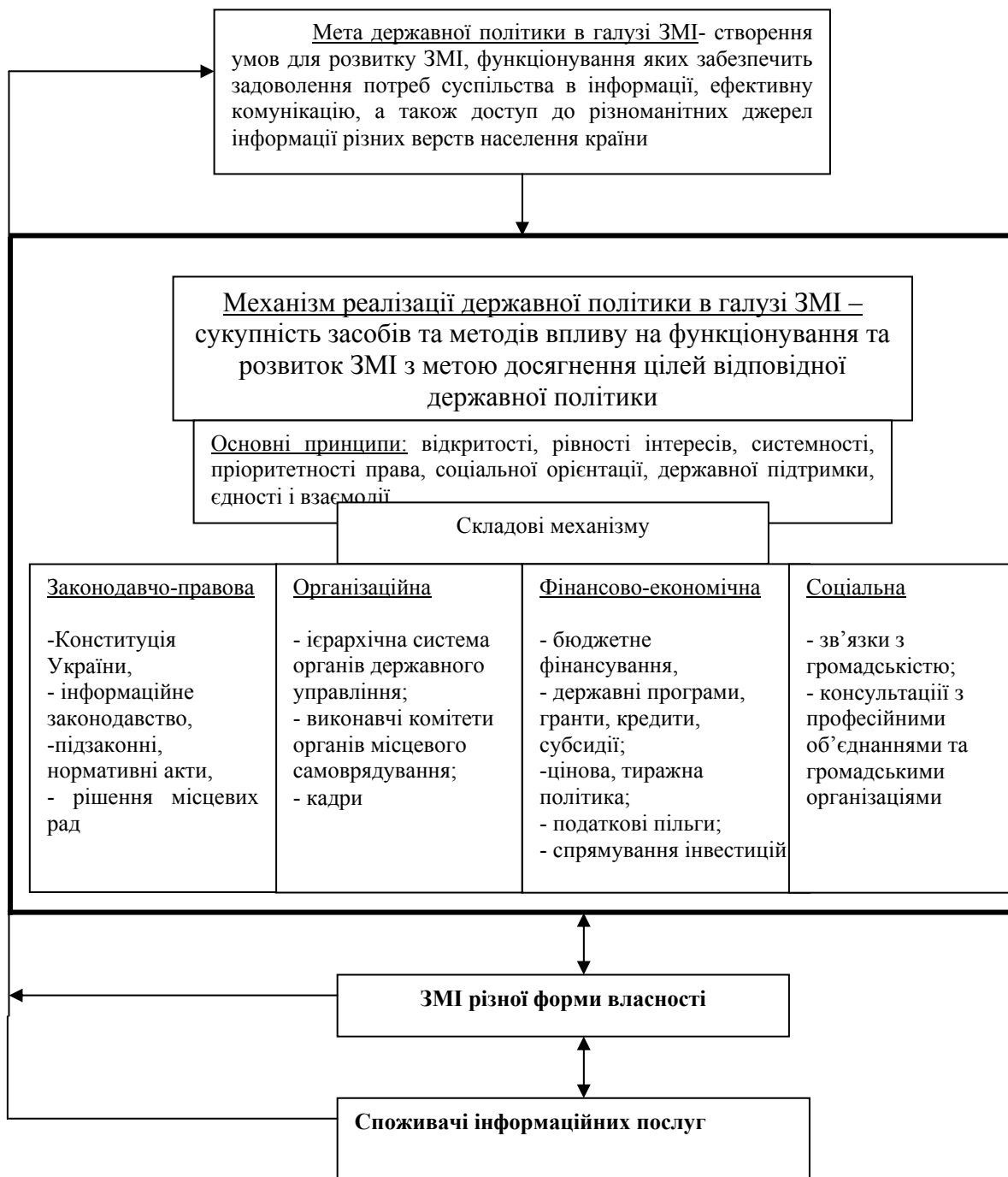


Рис. 2. Механізм реалізації державної політики у галузі ЗМІ

Таким чином, узагальнення підходів науковців до базових понять у сфері державного управління дає підстави для висновку, що, визначаючи сутність механізму реалізації державної політики в галузі ЗМІ, необхідно виходити з вимог комплексного підходу. Застосування комплексного підходу надало нам можливість визначити основні складові механізму реалізації державної політики в галузі ЗМІ. Вважаємо, що до них слід віднести:

законодавчо-правову, організаційну, економічну та соціальну. Доцільність такого розуміння доводить те, що цілі, завдання, принципи функціонування механізму визначають правові норми. Вони також регламентують усі відносини, що виникають в інформаційній сфері. Разом з тим забезпечення ефективного вирішення завдань державної інформаційної політики неможливе без системи структурних органів. Існування бюджетно-фінансових відносин у свою чергу обумовлюють наявність економічних важелів. І останнє – механізм реалізації державної політики в галузі ЗМІ спрямований, насамперед, на задоволення потреб громадськості в інформації та комунікації, тобто стосується соціального аспекту суспільних відносин.

Список використаних джерел

1. *Арістова І.В.* Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / За заг. ред. О.М. Бандурки: Моногр. – Х.: Вид-во УВС, 2000. – 368 с.
2. *Дрешняк В.М.* Концептуальні чинники формування державної політики України у сфері засобів масової інформації: Автореф. дис. ... к.держ.упр. – Дн-к: ДРІ НАДУ, 2005. – 20 с.
3. *Красноцьорова С.В.* Механізм удосконалення регіонального управління у сфері зайнятості населення: Автореф. дис. ... к.держ.упр. – Х., 2002. – 20 с.
4. *Круглов М.М.* Стратегическое управление компанией: Учеб. для вузов. – М.: Рус. деловая лит-ра, 1998. – 356 с.
5. *Коротич О.Б.* Методологічні засади державного управління регіональним розвитком // Теорія та практика державного управління. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – Вип. 3 (12). – 316 с.
6. *Нижник Н.Р., Машков О.А.* Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
7. *Одінцова Г.С., Мельтюхова Н.М.* Теорія і історія державного управління: Опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять. – Х.: УАДУ (ХФ), 2001. – 136 с.
8. *Розенфельд, Реймонд А.* Лекції з державної політики. – К.: К.І.С., 2002. – 60 с.
9. *Чиркин В.Е.* Государственное управление. Элементарный курс. – М.: Юристь, 2003. – 320 с.

Ishenko N.M. Same aspects for formulation of mechanism of implement the state mass media policy in Ukraine.

The article considers the tasks of the state policy of Ukraine in the sphere of mass media. It is considered necessity of using the complex approach for formulation of mechanism of implement the state mass media policy in Ukraine.

Key words: state mass media policy of Ukraine, mechanism of management, mechanism of state management, mechanism of implement the state mass media policy in Ukraine.

Ильченко Н.М. Некоторые аспекты формирования механизма реализации государственной политики Украины в сфере средств массовой информации

В статье рассмотрены основные ориентиры государственной политики в сфере

средств массовой информации как составляющей государственной информационной политики Украины. Сформулированы выводы о необходимости использования комплексного подхода к определению сути и составляющих механизма реализации государственной политики в этой сфере.

Ключевые слова: государственная политика Украины в сфере средств массовой информации, механизм управления, механизм государственного управления, механизма реализации государственной политики в сфере средств массовой информации.