

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗІ ЗМІ ТА НАПРЯМИ ЇЇ ДІЄВОГО НАЛАГОДЖЕННЯ

У статті проаналізовано рівень нормативно-правового забезпечення відносин «влада – ЗМІ». Розглянуто питання реформування ЗМІ. Визначено головні канали інформування населення в Україні і форми співпраці ЗМІ й органів виконавчої влади. Визначено проблеми і шляхи налагодження взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ.

Ключові слова: органи виконавчої влади, засоби масової інформації, взаємодія, інформація, співпраця.

В статье проанализирован уровень нормативно-правового обеспечения отношений «власть – СМИ». Рассмотрены вопросы реформирования СМИ. Определены каналы информирования населения в Украине и формы сотрудничества СМИ и органов исполнительной власти. Определены проблемы и пути налаживания взаимодействия органов исполнительной власти со СМИ.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, средства массовой информации, взаимодействие, информация, сотрудничество.

The article analyzes the level of normative and legal providing relations «power – mass media». Consider the question of reforming the mass media. Determine the main channels for informing the population in Ukraine and forms of cooperation between the mass media and executive authorities. Determine the problems and ways of establishing cooperation between executive authorities with the mass media.

Key words: executive authorities, mass media, interaction, information, cooperation.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Враховуючи визначальну роль засобів масової інформації (далі – ЗМІ) у житті кожного громадянина, забезпечення свобод й об'єктивності яких виступають значущими факторами при функціонуванні демократичного суспільства і поваги до їх незалежності (мас-медіа), особливо з боку уряду, питання взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ є найбільш актуальним для сучасної України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Останні десятиріччя західна політологія, особливо англо-американська, активно займається питанням взаємодії органів виконавчої влади із мас-медіа. Найповніше ця тематика представлена у працях Е. Пейджа, Ф. Хіді, Ж. Ебербаха. Здійснений ними аналіз функціонування державного апарату провідних країн Заходу дав змогу зрозуміти природу взаємовідносин органів державної влади та інформаційної сфери. Фундаментальний внесок у розроблення моделей налагодження діалогу між владою та медіа внесли російські дослідники А. Ю. Баранов Е. С. Андрєєва, Д. Е. Свідерський. Питання взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ представлені у працях таких вітчизняних політологів і фахівців з державного

управління, як Д. В. Дубова, Л. Л. Івашина, Я. О. Дудник, Т. В. Джига, І. М. Клименко, Р. М. Павленко, О. Н. Скляренко.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. У вітчизняній науці приділяється достатньо уваги аналізу діяльності органів виконавчої влади і ЗМІ, але поки не має значної кількості досліджень саме з питань налагодження їх взаємодії. Відповідно, стаття присвячена визначенню напрямків і способів дієвого налагодження взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ в Україні.

Формулювання мети статті. Метою цієї статті є аналіз взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ і визначення найбільш поширених проблем такої взаємодії для обрання напрямів її дієвого налагодження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до Конституції України і Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ, кожен громадянин України як демократичної держави, має право на отримання достовірної та всебічної інформації про функціонування обраної ним влади, про її плани, можливі напрями дій і результати її діяльності. Так, наприклад, згідно із частиною 2 статті 57 Конституції України закони й інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені

до відома населення у порядку, встановленому законом [1]. Наявність цієї норми вже сама по собі передбачає співпрацю органів державної влади зі ЗМІ, яка має бути конструктивною і якісною, оскільки ознайомлення громадськості з нормативними актами здійснюється переважно за допомогою мас-медіа. Адже саме ЗМІ є одним із головних посередників у процесі обговорення важливих державних рішень і від висвітлення цими засобами діяльності державних інституцій залежить рівень довіри до них суспільства.

Окрім вище названих нормативно-правових актів, відносини «влада – ЗМІ» регулюються й іншими правовими актами: Законами України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р. № 2782-ХІІ, «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р. № 3759-ХІІ, «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. № 3855-ХІІ, «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР, «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23 вересня 1997 р. № 540/97-ВР, «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI; Указами Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 р. № 683/2002, «Про доктрину інформаційної безпеки України» від 8 липня 2009 р. № 514/2009, «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 5 травня 2011 р. № 547/2011, «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації» від 23 листопада 2011 р. № 1067/2011; Постановами Кабінету Міністрів України «Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації, інформаційних агентств та розміри реєстраційних зборів» від 17 листопада 1997 р. № 1287, «Про деякі питання захисту інформації, охорона якої забезпечується державою» від 13 березня 2002 р. № 281, «Про затвердження Порядку засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу» від 26 травня 2004 р. № 680; Наказом Державного комітету телебачення та радіомовлення України «Про затвердження Порядку проведення моніторингу інформаційного наповнення веб-сайтів органів виконавчої влади» від 12 жовтня 2012 р. № 273 та ін.

Відповідно до положень вище перерахованих нормативно-правових актів, можна визначити основні аспекти взаємодії органів державної влади та ЗМІ. Так, органи виконавчої влади зобов'язані:

- надавати ЗМІ повну інформацію про свою діяльність через відповідні власні інформаційні служби;
- забезпечувати журналістам вільний доступ до інформації, крім випадків, передбачених законодавством, не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їхній виробничий процес.

У свою чергу, ЗМІ мають право:

– висвітлювати всі аспекти діяльності органів виконавчої влади;

– проводити власне дослідження й аналіз діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати [2, с. 59].

При цьому, у змішування змісту офіційної інформації, що оприлюднюється, з коментарями засобу масової інформації або журналіста не допускається.

Незважаючи на те, що українське законодавство, яке гарантує свободу діяльності ЗМІ, є одним із найбільш прогресивних у Східній Європі, ці законодавчі норми на практиці виконуються не повною мірою. Останнім часом почастішали випадки порушення гарантованих чинним законодавством прав ЗМІ на доступ до публічної інформації, свободу слова і професійну діяльність, цензури, політичного, фінансового, економічного тиску на ЗМІ з боку влади тощо. Органи виконавчої влади часто ігнорують інформаційні запити журналістів, надають інформацію не в повному обсязі або невчасно, приховують відкриту інформацію або створюють перешкоди для її збирання. Не завжди повною мірою публікується інформація і на веб-сайтах державних установ, які є однією з основних форм доступу до офіційної інформації.

Водночас існує практика зловживання службовим становищем редакторами деяких ЗМІ, упередженого та необ'єктивного висвітлення подій і публікації замовних матеріалів у цих виданнях [3]. Слід зауважити, що іноді самі журналісти не зацікавлені в об'єктивному висвітленні подій: значну частину публікацій у вітчизняних ЗМІ становлять замовлені матеріали. Унаслідок впливу окремих державних органів виконавчої влади та їх посадових осіб на редакційну політику державних і комунальних ЗМІ, які є фінансово й організаційно залежними від них, суспільство отримує незбалансовану і необ'єктивну інформацію про роботу органів виконавчої влади.

Так, наприклад, згідно з даними моніторингу професійних стандартів журналістики і «прихованої реклами» в регіональних друкованих та Інтернет ЗМІ, котрий проводив Український освітній центр реформ із лютого до жовтня 2012 р., де взяли участь 19 експертів і який охопив Львівську, Донецьку, Харківську, Сумську, Вінницьку області й Автономну Республіку Крим, показник замовних матеріалів у цих ЗМІ у березні становив 14,2 %, у червні – 20 %, у вересні – 27,8 %. Найбільший відсоток матеріалів з ознаками політичної і комерційної замовленості зафіксовано експертами у Сумах – 38,2 %, Донецьку – 36,6 % і Харкові – 26,6 % [4]. Крім того, експерти дійшли висновку, що комунальні ЗМІ є «абсолютно залежними» і замість того, щоб відстоювати інтереси громади, «обслуговують владу» [4].

Отже, актуальним завданням органів виконавчої влади залишається реформування державних і комунальних ЗМІ, звільнення їх від фінансової залежності, а отже, і від тиску з боку органів влади. Це стосується, особливо, і приватних ЗМІ, адже відповідно до державного реєстру друкованих ЗМІ

й інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, станом на кінець 2012 р. майже 100 % ЗМІ перебувають у приватній власності (до державного реєстру внесено 1672 телерадіо-організації, і лише 27 з них – державні) [5]. Держава ані інституційно, ані організаційно, ані фінансово не здатна контролювати, цензурувати і навіть системно регулювати діяльність ЗМІ, які перебувають у приватній власності. Вони є залежними від влади, оскільки часто створюються, або скуповуються, як «оборонні» та «наступальні» інструменти для захисту приватних і корпоративних інтересів власників – фінансово-економічних еліт, які збігаються з інтересами влади.

Значимо, що за даними Freedom House, Україна у рейтингу свободи преси ділить із Південним Суданом 130-те місце [6].

При цьому, для самих ЗМІ вирішальним є довіра до інформації, яку вони розповсюджують, аргументація і переконливість. До речі, згідно з даними соціологічного дослідження, проведеного наприкінці 2009 р. «Українським демократичним колом» на замовлення Інституту політики, 32,4 % опитаних більше довіряють центральним всеукраїнським ЗМІ, 22,3 % – місцевим, регіональним ЗМІ, 9,8 % – закордонним ЗМІ, іншим ЗМІ довіряє 15,6 % респондентів. Не довіряють нікому 6,8 % опитаних, а 13,1 % не змогли відповісти на запитання [7, с. 14]. У свою чергу, на протипагу зазначеного, згідно з результатами національного щомісячного дослідження «Омнібус», проведеного компанією TNS в Україні у вересні 2012 р., за останній рік на фоні значного зниження індексу довіри населення до політичних і соціальних інститутів спостерігається зростання довіри до українських ЗМІ з 0,08 до 0,18 (за максимального показника індексу довіри – 2,0) [8].

Сьогодні головними каналами інформування населення в Україні, за даними компанії TNS Ukraine, є:

- 1) телебачення – дивляться понад 15 млн мешканців країни (35 % від сумарної аудиторії ЗМІ);
- 2) друковані ЗМІ (преса) – читають більше 12 млн жителів країни (28 % від сумарної аудиторії ЗМІ);
- 3) радіомовлення – слухають понад 10 млн українців (24 % від сумарної аудиторії ЗМІ);
- 4) Інтернет – користуються 5,2 млн жителів країни (12 % від сумарної аудиторії ЗМІ) [9].

Незалежно від різновиду інформування важливість полягає у виборі такої форми співпраці ЗМІ й органів виконавчої влади, щоб оприлюднена ними інформація активізувала громадськість до участі у творенні державної політики, до підвищення рівня демократії і консолідації зусиль щодо пошуків покращення механізмів взаємодії органів виконавчої влади, ЗМІ та суспільства. Це можуть бути інтерв'ю з представниками органів виконавчої влади (ефективність взаємодії 75 %), прес-конференції та брифінги (ефективність взаємодії 63,75 %), запрошення ЗМІ на важливі заходи органів виконавчої влади (ефективність взаємодії 61,25 %) [9]. Дані

форми мають характер безпосередньої взаємодії з представниками виконавчої влади, зосереджують увагу на актуальних питаннях і дають змогу донести до громадськості безпосереднє ставлення виконавчої влади до того чи іншого явища. Але, з іншого боку, неможливо щоденно проводити зустрічі з представниками ЗМІ чи збирати брифінги. Тому, на протипагу зазначеним формам, можуть використовуватися і такі форми, менш ефективні, але більш доступні, як прес-клуби (ефективність взаємодії 47,5 %), безпосереднє спілкування мас-медіа з прес-службами (ефективність взаємодії 37,5 %), «гарячі телефонні лінії» (ефективність взаємодії 32,5 %), надсилання ЗМІ інформаційних запитів до органів виконавчої влади (ефективність взаємодії 10 %) та ін. Їх різноплановість дає можливість органам виконавчої влади щоденно співпрацювати зі ЗМІ та інформувати суспільство про найважливіші події життя країни [9].

Інше питання, що всі ці форми співпраці діють тільки за наявності бажання органів державної влади ділитися цією інформацією (оскільки це не завжди позитивні відомості), а з іншого боку – бажання ЗМІ достовірно і своєчасно доносити повідомлення до суспільства [10, с. 99].

Висновки. Відтак, сьогодні найбільш поширеними проблемами взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ є:

- недосконалість нормативно-правового забезпечення і недостатній рівень правового регулювання взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ;
 - нерегулярне оновлення інформації на сайтах чи в офіційних виданнях органів виконавчої влади, а також подання лише конкретної позитивної інформації про їх діяльність;
 - відсутність в органів виконавчої влади практики відносин зі ЗМІ (немає практики відповідей цих органів на публікації ЗМІ – найчастіше це стандартні тексти, написані прес-службами, а прес-конференції носять формальний характер);
 - надмірне використання органами виконавчої влади маніпуляційних технологій у процесі інформування населення через ЗМІ;
 - недостатня об'єктивність ЗМІ у висвітленні діяльності органів виконавчої влади;
 - відсутність можливості на більшості офіційних сайтів органів виконавчої влади зворотного зв'язку для членів громади (відсутні електронні зразки документів, форма подання електронних запитань, можливість поставити питання в on-line режимі тощо);
 - відсутність на більшості офіційних сайтів органів виконавчої влади інформації щодо режиму роботи та контактів працівників відповідних органів.
- Таким чином, враховуючи все вище викладене, пропонуємо такі напрями дієвого налагодження взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ:
- 1) розробити і прийняти Інформаційний кодекс України, у якому окремим розділом врегулювати питання взаємодії органів державної влади зі ЗМІ;
 - 2) підвищити ефективність і якість роботи прес-служб органів виконавчої влади у питанні

оперативності, повноти й об'єктивності подачі інформації на сайтах чи в офіційних виданнях органів виконавчої влади про їх діяльність;

3) запровадити для повсякденної співпраці зі ЗМІ у прес-службах органів виконавчої влади спеціальної телефонної лінії, за допомогою якої журналіст у будь-який час зможе отримати офіційну інформацію про діяльність відповідного органу;

4) розробити реалістичну стратегію інформаційної політики, яка б враховувала відсутність аспектів маніпулятивного впливу на суспільну свідомість, або використовували б їх з конструктивною метою і таким чином, перебудовуючи політичну свідомість громадян у кращий бік;

5) позбавити залежності ЗМІ від політичних та фінансово-економічних еліт і водночас створити простір для здорової конкуренції мас-медіа, вільного доступу до інформаційного ринку;

6) запровадити «інститут громадської експертизи», що передбачає залучення до оцінки роботи органів виконавчої влади представників громадськості та ЗМІ. Така форма підштовхуватиме як органи влади, так і ЗМІ до активізації співпраці;

7) здійснювати оприлюднення на офіційних сайтах органів виконавчої влади та у ЗМІ планів своєї роботи, аналітичних статей, де б пояснювались дії влади. Цей крок засвідчить відкритість влади для

суспільства, а ЗМІ зможуть бути вчасно поінформовані і оперативно висвітлювати анонсовані події;

8) запровадити органами виконавчої влади системний моніторинг пропозицій і зауважень щодо своєї діяльності, оприлюднених у ЗМІ і механізм реагування на них.

Отже, створення державою належних умов для побудови сучасного конкурентного інформаційного простору, розвиток свободи слова та ЗМІ, налагодження ефективної взаємодії між органами виконавчої влади та ЗМІ, мають надзвичайно важливе значення для реалізації демократичних перетворень в Україні. Попри природний антагонізм у відносинах між владою і мас-медіа вони є взаємозалежними. Підтримання конструктивного діалогу між державними інституціями та ЗМІ дає змогу забезпечити більшу поінформованість населення про діяльність органів виконавчої влади, оцінити суспільну реакцію на рішення, що приймаються, покращити комунікацію в суспільстві. При цьому, усунення вищезазначених перешкод і наявність конструктивного діалогу залежить в однаковій мірі як від органів влади, так і від ЗМІ.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають в аналізі взаємодії органів виконавчої влади зі ЗМІ відповідно до застосування обраних напрямів її дієвого налагодження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон України прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. № 254/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Дубов Д. В. Засоби масової інформації як якісно нові суб'єкти політичних комунікацій / Д. В. Дубов // Політичний менеджмент. – 2007. – № 1. – С. 57–65.
3. Парламентські слухання на тему «Стан свободи слова в регіональних засобах масової інформації» від 2 грудня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=178854&cat_id=178854&cat_id=46666.
4. Моніторинг професійних стандартів журналістики та «джинси» в регіональних друкованих та Інтернет ЗМІ // Український освітній центр реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cure.org.ua/ua/proekti/potochni-proekti/monitoring-profesijnih-sta.html>.
5. Державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dzmi.informjust.ua/>.
6. Freedom of the Press Country reports, Ukraine (2012) [Електронний ресурс] / By Freedom House. – Режим доступу: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2012/ukraine>.
7. Івшина Л. Як налагодити діалог «влада-суспільство-ЗМІ» / Л. Івшина // День. – 2009. – 20 квітня. – С. 14.
8. Українці довіряють церкві, українським ЗМІ, і не довіряють жодному політикові [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tns-ua.com/ua/global/95/>.
9. Дудник Я. О. Налагодження взаємодії органів державної влади із засобами масової інформації [Електронний ресурс] / Я. О. Дудник. – Режим доступу: <http://www.kds.org.ua/blog/tvorcha-robot-na-temu-nalagodzhennya-vzaemodii-organiv-derzhavnoi-vladi-iz-zasobami-masovoi-in>.
10. Джига Т. В. Сучасний стан та основні проблеми взаємодії органів державної влади України із засобами масової інформації / Т. В. Джига // Електронне урядування. – 2010. – № 1. – С. 97–104.

Рецензенти: **Козлова Л. В.**, к. держ. упр.;
Дерега В. В., к. політ. н., доцент.

© Ібрагімова А. А., 2012

Дата надходження статті до редколегії 15.12. 2012 р.

ІБРАГІМОВА Анастасія Алімівна – аспірантка Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: розвиток громадянського суспільства в Україні.