

УДК 342.25

П. Любченко, доктор юридичних наук,
доцент, Національна юридична академія
України імені Ярослава Мудрого

Засоби масової інформації як структурний елемент громадянського суспільства та їх вплив на місцеве самоврядування

У формуванні громадянського суспільства важливу роль відіграють засоби масової інформації. Вони забезпечують прямий і зворотний зв'язок між владними структурами і населенням, виконують роль посередника й контролюючої інстанції, без якої не можуть обійтися ні держава, ні економіка, ні місцеве самоврядування. Громадянське суспільство сьогодні та й у майбутньому — це насамперед інформаційне суспільство. Забезпечення свободи циркуляції інформації, доступу до неї, свободи слова, захист засобів масової інформації від зловживань як владних, так і корпоративних структур, захист громадян та установ від зловживань засобів масової інформації, висока вимогливість до якості інформації — неодмінні вимоги громадянського суспільства до відносин на інформаційному полі¹. У зв'язку з цим актуальним є дослідження правової основи інформаційної співпраці журналістів і посадовців, проблем взаємодії засобів масової інформації з органами місцевого самоврядування.

Вагомість впливу засобів масової інформації на розвиток місцевого самоврядування в Україні зумовлюється низкою обставин. По-перше, починаючи з середини ХХ ст. засоби масової інформації дедалі активніше й результативніше впливають на поведінку виборців. Численні соціологічні опитування підтверджують, що свій вибір громадянин робить, орієнтуючись значною мірою на інформацію, отриману з екранів телевізорів, зі шпальт газет і журналів, по радіо. По-друге, саме засоби масової інформації можуть найефективніше привернути увагу громадян до деяких проблемних питань, організувати їх всебічне обговорення. По-третє, засоби масової інформації служать основним комунікаційним каналом між владою й суспільством. Переважно через засоби масової інформації влада інформує суспільство про свою діяльність і має змогу привернути увагу широких верств насе-

¹ Див.: Онищенко О. Громадянське суспільство: тенденції становлення / О. Онищенко // Наука і суспільство. – 2002. – № 1–2. – С. 6.

лення до тем, які вона вважає значущими для громади, й довідатися про думку людей, соціальних груп, громадських організацій щодо тих чи інших своїх ініціатив і дій¹. За даними соціологічних досліджень, засобам масової інформації довіряють значно більше респондентів, ніж політичним партіям, громадським організаціям і профспілкам.

Аналізуючи феномен політизації засобів масової інформації, відомий американський дослідник С. Хантінгтон писав, що у двох найдраматичніших внутрішньополітичних конфліктах періоду ніксоновської адміністрації, викликаних опублікуванням документів Пентагону і Уотергейтом, засоби масової інформації країни кинули виклик і нанесли поразку главі виконавчої влади. Преса фактично зіграла провідну роль у тому, що до цього часу не вдавалося жодному окремо взятому інституту, угрупованню чи сукупності інститутів в американській історії позбавити своєї посади президента, обраного менше двох років назад за підтримки більшості².

Засоби масової інформації здійснюють інформативну, агітаційну і просвітницьку функції. Інформативна полягає в донесенні до громадськості об'єктивної та всебічної інформації про заплановані чи здійснені заходи. Для реалізації цієї функції необхідне забезпечення високого рівня поінформованості редакційних колективів: насамперед це створення журналістам умов для вільного доступу до інформації. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»³ органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю»⁴, не чинити на них будь-якого тиску й не втручатися в їх виробничий процес. Засоби масової інформації сьогодні фактично здійснюють функцію посередника між громадянином і владними інститутами, яка зазвичай має належати політичним партіям.

¹ Див.: Поживанов М. О. Українські вектори місцевого самоврядування / М. О. Поживанов. – К., 2004. – С. 165.

² Цит. за: Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Ф. Шамхалов. – М., 2002. – С. 50.

³ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.97 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

⁴ Про державну таємницю : Закон України від 21.09.1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 49 – Ст. 428.

Враховуючи цю важливу функцію засобів масової інформації, вважаємо, що необхідно акцентувати увагу на таких проблемах, як зміст інформації, що подається, і відповідальність за неї. Досить часто трапляються випадки, коли засоби масової інформації, висвітлюючи діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, оприлюднюють поверховий, неперевірений матеріал. Не підвищують також авторитету видань і публікації демагогічного характеру, низького наукового й морального рівня.

Практично у всіх розвинутих країнах світу засоби масової інформації стали найпотужнішим інститутом агітації. Їх агітаційна функція полягає в наданні інформації, що складається з тенденційно відібраних фактів, містить чітко виявлені суб'єктивні соціально-політичні оцінки й орієнтації та врешті-решт має на меті однобічно спрямований вплив на свідомість населення. Відповідно до ст. 53 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»¹ передвиборна агітація з використанням засобів масової інформації всіх форм власності провадиться з дотриманням принципу рівних умов і можливостей. Висвітлення виборчого процесу в засобах масової інформації всіх форм власності, у тому числі в інтерв'ю, дискусіях і дебатах, інформаційних повідомленнях, програмах новин і поточних подій, має відбуватися на засадах об'єктивності, неупередженості та збалансованості. Здійснюючи агітаційну функцію, засоби масової інформації повинні: а) забезпечити вільний доступ до публічної трибуни всім кандидатам, які беруть участь у виборах; б) надати виборцям повну, об'єктивну й неупереджену інформацію; в) спонукати виборців до голосування.

Оскільки засоби масової інформації можуть негативно впливати на свідомість людини, громада повинна захищати свій інформаційний простір, обмежуючи діяльність тих із них, що поширюють небезпечну для морального і психологічного стану населення інформацію. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про захист суспільної моралі»² забороняється виробництво й обіг у будь-якій формі продукції порнографічного характеру й виробництво та розповсюдження продукції, яка: а) пропагує війну, національну й релігійну ворожнечу, зміну шляхом насильства конститу-

¹ Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 06.04.2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382.

² Про захист суспільної моралі : Закон України від 20.11.2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 14. – Ст. 192.

ційного ладу або територіальної цілісності України; б) пропагує фашизм і неофашизм; в) принижує або ображає націю чи особистість за національною ознакою; г) пропагує бузувірство, блюзнірство, неповагу до національних і релігійних святинь; д) принижує гідність особи, є проявом знущання з приводу фізичних вад (каліцтва), з душевнохворих, літніх людей; е) пропагує невігластво, неповагу до батьків; є) пропагує наркоманію, токсикоманію, алкоголізм, тютюнопаління та інші шкідливі звички. Органи місцевого самоврядування, зважаючи на особливості місцевих умов, звичаї і традиції, вправі визначати території та місця, в яких заборонено розповсюдження продукції та проведення видовищних заходів сексуального характеру, скоротити час трансляції теле-, відео- і радіопрограм, що містять елементи еротики.

У той же час необхідно відзначити, що в Україні згідно зі ст. 45¹ Закону України «Про інформацію»¹ заборонено з боку органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб цензуру як вимогу, спрямовану до засобу масової інформації, попередньо узгоджувати інформацію, що поширюється, чи перешкоджати в будь-якій іншій формі її тиражуванню або розповсюдженню. Також не допускаються втручання у формах, не передбачених законодавством України, у професійну діяльність журналістів, контроль за змістом розповсюджуваної інформації, з боку органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, зокрема, з метою поширення чи непоширення певної інформації, замовчування суспільно значущої інформації, накладення заборони на показ окремих осіб або поширення інформації про них, на критику владних органів або їх посадових осіб. Тому органи місцевого самоврядування мають діяти чітко відповідно до норм чинного законодавства, не допускаючи випадків цензури чи іншого втручання в роботу засобів масової інформації, з одного боку, а з другого — своєчасно і ефективно захищаючи суспільну мораль.

Необхідно враховувати, що законодавець, представляючи організаційну відокремленість і функціональну самостійність масово-інформаційним структурам, не поєднує їх повністю з іншими механізмами самоврядного соціального організму. Перші, як правило, «вбудовані» в кожен з останніх, включаючи і механізми місцевого самоврядування². Засоби масової інформації сприяють реалізації одно-

¹ Про інформацію : Закон України від 2.10.1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

² Див.: Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие / Н. С. Бондарь. – М., 2004. – С. 302.

го з найважливіших прав людини — права на інформацію. Тільки вільна циркуляція інформації в соціальних зв'язках дозволяє громадянину уникнути жорсткої залежності від органів публічної влади і створює більш повні гарантії в задоволенні його інтересів. Якщо засоби масової інформації є залежними, порушуються їх комунікаційні функції. А в результаті програють усі: дезорієнтований необ'єктивною інформацією виборець обирає не найгідніших; влада, втрачаючи зворотний зв'язок із суспільством, робить помилки при визначенні пріоритетів; закінчується все серйозними соціально-економічними втратами, що нерідко призводить до зміни влади. Разом із тим підкреслимо, що будь-яка влада, в тому числі й найдемократичніша, завжди прагне домогтися від засобів масової інформації висвітлення тих чи інших подій у потрібному саме для неї ракурсі. Оскільки ж у демократичних країнах обмеження свободи засобів масової інформації відносять до розряду занять невдячних, то виконувати поставлене завдання доводиться суто інтелектуальними методами¹. Російські вчені пропонують розглядати засоби масової інформації місцевого рівня не лише як засіб громадського самоврядування жителів, але й як самостійні суб'єкти місцевого самоврядування. Адже вони разом із поширенням соціально значущої інформації, яка надходить до них від жителів, інших осіб, органів, активно формують громадську думку місцевих співтовариств, обстоюють власне бачення самоврядного процесу².

Конкретні форми взаємодії органів місцевого самоврядування й засобів масової інформації залежать від компетенції перших. Зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання місцевих рад відносить заснування засобів масової інформації, призначення і звільнення їх керівників (статті 26 і 43). Згідно зі ст. 7 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» органи місцевого самоврядування мають право засновувати або бути співзасновниками друкованих чи аудіовізуальних засобів масової інформації в порядку, встановленому законодавством України, і в межах коштів, що виділяються з державного чи місцевих бюджетів на висвітлення їх діяльності, або за рахунок перерозподілу коштів, що виділяються на забезпечення функціонування цих органів. Територі-

¹ Поживанов М. О. Українські вектори місцевого самоврядування / М. О. Поживанов. – К., 2004. – С. 166.

² Див.: Выдрин И. В. Муниципальное право России : учеб. для вузов / И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов. – М., 2000. – С. 325.

альні громади можуть створювати комунальні телерадіоорганізації. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про телебачення і радіомовлення»¹ рішення про їх створення та фінансування приймається відповідними органами місцевого самоврядування. Зауважимо, що органи місцевого самоврядування є засновниками значної кількості засобів масової інформації. Державний комітет телебачення і радіомовлення України за сприяння місцевої влади склав проект так званої медіа-карти комунальних друкованих засобів масової інформації, який містить докладну інформацію про 734 видання.

Відносини засобів масової інформації комунальної форми власності з органами місцевого самоврядування будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності останнім. Керуючись цією нормою, політичні сили, що прийшли до влади на місцевому рівні в деяких областях, намагаються отримати тотальний контроль над відповідним інформаційним простором, втручаються в редакційну політику, чинять тиск на журналістів, звільняють керівників засобів масової інформації. А тому логічно виникає питання про доцільність існування засобів масової інформації комунальної форми власності, на які фактично не поширюються гарантії, передбачені на законодавчому рівні. Комунальна телекомпанія чи періодичне видання, як правило, є рупором влади, а не джерелом свободи слова. Практика європейських країн взагалі не передбачає існування державних чи комунальних засобів масової інформації. Їх фінансування з кишені платників податків не лише є нерациональним витрачанням коштів, а й сприяє існуванню подвійного стандарту в галузі, створює умови для нечесної конкуренції.

У більшості місцевих бюджетів обласного й міського рівнів передбачаються значні витрати на засоби масової інформації комунальної форми власності. Водночас органи місцевого самоврядування районного, селищного й сільського рівня таких можливостей не мають. Переважно це мізерні, економічно не вмотивовані дотації, які навіть не покривають інформаційні послуги газети з висвітлення діяльності органів влади. У такій ситуації, навпаки, засоби масової інформації фактично дотують органи місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 11 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»² у порядку, встановленому відповідною радою, депутат місцевої ради має право доступу до засобів масової інформації комунальної форми власності для

¹ Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 12.01.2006 р. № 3317-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 18. – Ст. 155.

² Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

оприлюднення результатів власної депутатської діяльності та інформування про роботу ради. Однак, як правило, такого порядку на місцевому рівні саме і бракує, нормативні акти місцевих рад лише повторюють законодавчі положення. А це призводить до того, що опозиція має значно менший доступ до комунальних засобів масової інформації. Необхідно врегулювати питання рівного доступу до засобів масової інформації комунальної форми власності фракцій, які становлять більшість у місцевих радах та опозиції.

Одним зі шляхів реформування комунальних засобів масової інформації, який, до речі, уже реалізовано в окремих регіонах, є підписання між журналістами та міським головою угоди про невторчання в редакційну політику видання. Так, 31 січня 2006 р. на Закарпатті підписано угоду про редакційну політику газети «Тячів», яка належить міській раді¹. Подібні угоди² регламентують творчі й виробничі умови праці журналістів, ставлять заслін упередженості з боку посадовців, підвищують відповідальність редакції, зобов'язують її бути об'єктивною у висвітленні подій. Для ефективної роботи засобів масової інформації важливе значення мають питання встановлення дієвих обмежень щодо недопущення монополізації телерадіоорганізацій промислово-фінансовими, політичними та іншими групами чи окремими особами, також необхідно розробити й закріпити на законодавчому рівні систему гарантій захисту телерадіоорганізацій від фінансового й політичного тиску з боку фінансово-політичних груп, органів державної влади та місцевого самоврядування.

На місцевому рівні засоби масової інформації повинні сприяти самоорганізації населення, участі кожного громадянина у вирішенні питань місцевого значення, доводити до населення необхідну інформацію, яка давала б можливість ефективно здійснювати контрольну функцію, а в зворотному напрямі громадську думку. За допомогою засобів масової інформації органи місцевого самоврядування можуть не лише інформувати населення про мету й цінності своєї політики, а й формувати в суспільстві відповідні пріоритети. Тільки широке обговорення при зіткненні різноманітних інтересів може допомогти формуванню досить обґрунтованої громадської думки³.

¹ Угода про редакційну політику газети «Тячів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fraza.org.ua/news/31.01.06/19373.html>

² Угода про редакційну політику [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.telekritika.kiev.ua/articles/174/0/6774/>

³ Див.: Штюдemann Д. Громадянське суспільство в Німеччині / Д. Штюдemann // Дзеркало тижня. – 2002. – № 5. – С. 3.

Функціонування засобів масової інформації потребує більш детального правового регулювання. Зокрема, це стосується встановлення форм впливу органів місцевого самоврядування на підвищення дієвості вираження громадської думки з важливих питань розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць у засобах масової інформації. Спроможність органів місцевого самоврядування реалізовувати комплексні чи галузеві програми значною мірою залежить від громадської підтримки зазначених дій, яка може бути сформована саме засобами масової інформації. Основою вдосконалення структурно-функціональних засад системи засобів масової інформації повинно стати усвідомлення, що право на інформацію і свободу її обміну є, з одного боку, одним із фундаментальних прав і свобод людини, а з другого — одним із головних механізмів, що сприяють реалізації принципів демократії й місцевого самоврядування¹.

Практика показує, що між індексом корупції і свободою слова існує пряма залежність. За уявленнями журналістів, корупційні відносини поширилися й на медійному ринку, чому, на їхню думку, сприяє низька матеріальна забезпеченість працівників засобів масової інформації². Як результат — авторитетна міжнародна організація, якою є Freedom House, що відстежує стан свободи слова в усьому світі, відносить Україну до категорії тих країн, де засоби масової інформації залежні від влади. Основними недоліками інформаційної роботи органів місцевого самоврядування є: а) спонтанний характер інформаційної діяльності; б) відсутність довготривалої стратегії; в) неадекватний стиль подання матеріалів, тобто шаблонність і пафосність у їх викладенні; г) заангажованість інформації, коли подається переважно позитивний матеріал, що не має проблемного характеру; д) недостатня оперативність у поширенні інформації; е) небажання співпрацювати з незалежними («незручними») засобами масової інформації.

Головними проблемами, що виникають у посадових осіб середньої ланки органів місцевого самоврядування під час спілкування з журналістами є: а) неготовність до спілкування, побоювання й упередженість, негативні очікування й нерозуміння мотивів і цілей журналістів, відмова відповідати на запитання журналістів; б) професійна невідготов-

¹ Див.: Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие / Н. С. Бондарь. – М., 2004. – С. 303.

² Див.: Дяков Ю. Чи готові чиновники до співпраці з журналістами? / Ю. Дяков // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 3. – С. 55.

леність, брак навичок безпосереднього спілкування й публічних виступів, надмірне вживання канцеляризмів; в) побоювання допустити витік інформації й зіпсувати відносини з керівником; г) обов'язковість узгодження тексту інтерв'ю чи публікації з вищим керівництвом.

Найбільш закриті теми щодо напрямів діяльності органів місцевого самоврядування є такими: а) нецільове використання бюджетних коштів; б) інформація про те, кому що належить із посадових осіб органів місцевого самоврядування, їх вплив на діяльність підприємницьких структур; в) доходи керівників органів влади чи їх родичів; г) механізм прийняття рішень стосовно володіння, управління й розпорядження комунальною власністю; д) обставини прийняття визначальних для територіальних громад кадрових рішень; е) корупція в органах місцевого самоврядування, правоохоронних органах і судах.

Окрім індивідуальних форм співпраці журналістів із представниками органів місцевого самоврядування сьогодні найбільш поширеними є робота з інформаційними службами владних структур і загальноприйняті форми інформаційної співпраці: прес-конференції, брифінги, прес-релізи тощо. Однак очевидно, що журналісти прагнуть більш прозорих відносин із владою. На думку опитаних, значні перешкоди, що заважають роботі журналістів із чиновниками, чинить влада. Бюрократія з усього робить «канцелярську таємницю», охоплює своїм жорстким контролем канали підготовки, зберігання й поширення інформації, чиновники неохоче беруться коментувати гострі події чи явища. Перешкоджає їй так званий «страх диктофона»: чиновник кволює йде на контакт з журналістом, не хоче ділитися інформацією, неохоче бере відповідальність за надану інформацію. Причинами цього може бути декілька явищ — некомпетентність чиновників (зокрема, внаслідок частих кадрових змін), корумпованість влади, а також недовіра до засобів масової інформації¹.

Прес-служби окремих органів влади не сприймають принципів відкритості й публічності, поваги до громадської думки, а, навпаки, намагаються на основі вибіркового підходу надання пріоритетних умов інформаційної співпраці окремим довіреним журналістам створити, так би мовити, певну «віртуальну реальність», деформований образ власного «я», свого суспільного буття. Інакше кажучи, спостерігається прагнення маніпулювати громадською думкою, з метою послаблення кри-

¹ Див.: Дяков Ю. Чи готові чиновники до співпраці з журналістами? / Ю. Дяков // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 3. – С. 55.

тичності громадського сприйняття власної діяльності. А тому питання відкритості-закритості не стають предметом системних політичних зрушень, а залишаються полем суперництва особистих здібностей журналістів, їх здатності пристосуватися до ситуації закритості й дефіциту інформації про діяльність органів влади і самоврядування.

Оцінюючи правову основу взаємодії органів місцевого самоврядування і засобів масової інформації, слід визнати, що вона не гарантує нормальної співпраці журналістів із посадовими особами, для яких існує багато можливостей ухилитися від надання матеріалів. У багатьох випадках журналісти також схильні керуватися не законами, а використовувати інші канали, щоб отримати інформацію. Втім проблеми місцевого самоврядування стали більш системно й послідовно висвітлюватися в засобах масової інформації, хоча невіршеним залишається питання створення такого спеціалізованого друкованого видання, в якому висвітлювалася б діяльність суб'єктів місцевого самоврядування, поширювалися кращі зразки вітчизняного й зарубіжного досвіду в цій сфері.

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати: а) преса повинна стати корпоративним середовищем із механізмами саморегулювання, навчитися жити на гроші читача, а не спонсора чи бюджету; б) необхідним є полегшення податкового тягаря з метою створення міцної економічної бази засобів масової інформації, посилення соціального і правового захисту журналістів; в) потребує вдосконалення правове регулювання відповідальності засобів масової інформації та їх працівників за оприлюднення неправдивих матеріалів, порушення прав і свобод особистості, ділової репутації юридичних осіб; г) настав час створити громадські засоби масової інформації, незалежні від владних органів і фінансово-промислових груп; д) засоби масової інформації мають становити окрему самодостатню комерційну галузь із дотриманням принципу прозорості відносин власності в цій сфері.

Неухильне забезпечення принципів свободи слова, висловлювання поглядів, безперешкодного доступу громадян до інформації, політичного плюралізму, недопущення будь-яких рецидивів політичної цензури і перешкоджання професійній діяльності журналістів має бути пріоритетним напрямом інформаційної політики органів місцевого самоврядування.