

УДК 070.1

О. Є. БУХТАТИЙ

ПОЛІТИЧНІ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Досліджено щодо необхідності докорінного реформування основних принципів сучасної державної інформаційної політики.

Questions concerning of the necessity of modern public information policy basic principles radical reorganization are investigated in the article.

Ключові слова: інформаційна сфера, засоби масової інформації, державна інформаційна політика

Від початку державної незалежності в Україні було зроблено суттєві кроки щодо формування, розвитку та захисту вітчизняної інформаційної сфери. Разом з тим, оцінка ефективності реалізації державної політики, зокрема у сфері засобів масової інформації, вимагає ретельного аналізу існуючого інструментарію та бази управлінських рішень, якими на сьогодні врегулюється увесь спектр відносин у цій сфері.

В Україні останніми роками прослідковується досить небезпечна для демократії політика відсторонення держави від розвитку сфери масової інформації. Зауважимо, що тут мова йде не про невтручання в діяльність мас-медіа органів державної влади, а про відсутність чіткої концепції державної політики. Головна небезпека такого підходу криється в тому, що сфера реалізації права на інформацію, в якій діють ЗМІ, значним чином відрізняється від інших сфер застосування ринкових законів розвитку.

Слід зазначити, що в науковому світі існує достатньо наукової літератури, в якій під різними кутами зору досліджуються проблеми взаємовідносин між органами державної влади, засобами масової інформації та суспільством. Перші роботи стосовно цієї проблематики датуються XVII ст. Зокрема, у працях Дж. Мільтона (1644), М. Тендела (1704), Т. Пейна (1791), І. Бенгтама (1820) та ін. порушуються питання природи конфлікту вільного друкованого слова та держави, захищається право людини на вільне вираження власних думок та піддається критиці державна (релігійна) цензура.

Надзвичайно плідним на дослідження теми розвитку сфери масової інформації видалося XX ст. У першу чергу це було пов'язано з бурхливим розвитком радіо, телебачення, а в останні десятиріччя – Інтернету. Тому увага вчених була прикута не лише до вивчення законів розвитку традиційних і формування нових галузей мас-медіа, а й до їх спроможності здійснювати вплив на формування громадської думки і державної політики в різних суспільних сферах. Так, значний вплив на розвиток наукової думки в цьому аспекті зробили К. Ховленд, П. Лазарсфельда, Г. Лассуел, Д. Клаппер, Е. Роджерс, С. Стауфер, У. Дж. Мак-Гуайр, М. Прайс, Дж. Кін та ін. В Україні проблематиці взаємодії органів державної влади та засобів

масової інформації присвятили свої роботи Б. Потятиник, В. Бадрак, Г. Вартанов, В. Здоровега, В. Іваненко, С. Квіт, О. Копиленко, В. Кравченко, В. Різун, В. Шкляр, В. Іванов, Є. Тихомирова, В. Лозової, Л. Сідак, О. Уманець, В. Горобцов та ін.

Але, незважаючи на існування понад 600 теорій, що прямо або опосередковано стосуються сфери масової інформації, ситуація щодо вивчення основних аспектів політичного й адміністративного впливу органів влади на засоби масової інформації нагадує ретрансляцію прогнозу погоди, під час якого констатується те, чого вже не існує.

Разом з тим розвиток вітчизняної інформаційної сфери стикається з низкою проблем, до яких належать, зокрема, брак системних державно-управлінських рішень, спрямованих на забезпечення стратегічних національних інтересів в інформаційній сфері, відсутність консолідованого бачення напрямків її подальшого розвитку, недооцінка значення інформаційно-комунікаційного аспекту у процесі розбудови держави, консолідації суспільства, європейської інтеграції тощо.

Саме цим обумовлена постановка завдання даної роботи, яке полягає у визначенні політичних і адміністративних аспектів державного управління у сфері масової інформації як основоположних факторів успішності та темпів демократичних перетворень в Україні.

У суспільному вимірі сутність цих процесів полягає в тому, щоб створити сприятливі умови для досягнення європейського рівня прав і свобод людини і громадянина. Водночас варто враховувати той фактор, що на відміну від західного суспільства, зміна парадигми розвитку українського суспільства відбувається у значно скорочені часові та водночас суттєво розширені глобалізаційними процесами просторові рамки. Усе це супроводжується низкою суспільно-політичних, міжнародних конфліктів, економічними кризами, наслідки яких до того ж ускладнюються відсталістю переважної більшості суспільства в питаннях щодо розуміння сутності демократичних цінностей, важливості економічних змін і необхідності підвищення громадянської активності.

Сьогодні очевидним є те, що класична транзитологічна модель демократизації виявилася нерелевантною пострадянському розвитку. Замість народження демократії (яка мала стати наслідком зіткнення і конфлікту політико-економічних еліт, під час якого, перебуваючи в патовій ситуації, через взаємний страх самознищення учасники конфлікту роблять вибір на користь демократії) відбулося створення формальної угоди щодо “захоплення держави”: експропріації політико-економічних ресурсів та публічної сфери з метою формування чи/або деформування та контролю громадської думки. За своєю суттю останнє є нічим іншим, як регульований та спрямований потік певної інформації в суспільстві – тобто процес, який так чи інакше має контролюватися державою. Наприклад, телебачення та радіомовлення функціонують на умовах державного ліцензування, які, у свою чергу, визначає та контролює відповідний державний орган.

У нашому дослідженні розглядатиметься поняття того виду інформації, яка сьогодні визначається як “масова” і який притаманні три характерні ознаки: по-перше, вона має викликати інтерес широких соціальних спільнот; по-друге, вона повинна мати свого адресата, тобто, незважаючи на поширення на невизначену аудиторію,

передбачати окреслену сферу розповсюдження; по-третє, розповсюдження масової інформації зазвичай має відбуватися технологічними засобами комунікації.

Генезис теорії взаємовідносин між державою та ЗМІ, на основі якої і базується державна політика у сфері масової інформації, визначає, що більшість дослідників погоджуються з твердженням стосовно того, що першою була теорія медіа-залежності (*media dependency*), якою і до сьогодні широко користуються супротивники свободи слова та вільного доступу до інформації. Влада мас-медіа над “нічого не підозрюючою” аудиторією трактувалася таким чином: масова інформація прирівнювалась до наркотиків, які засоби масової інформації (шприці) вводили у тіло суспільства. Російський дослідник М. Назаров наголошує на двох основних факторах, які на початку ХХ ст. сприяли популярності уявлень про “всемогутність” ЗМІ, які на той час представляла преса. По-перше, це успіхи рекламної діяльності; а по-друге, очевидна ефективність використання мас-медіа під час Першої світової війни [5].

Після закінчення Великої депресії результати подальших досліджень у сфері масових комунікацій похитнули впевненість учених у силі мас-медіа і К. Ховленд у 1942 – 1945 рр. на базі гіпотези про диференціацію комунікаційного впливу сформулював модель “обмеженого впливу”. Іншим центральним аспектом цієї теорії стали дослідження П. Лазарсфельда та групи вчених Колумбійського університету “Вибір народу”, які, вивчаючи роль засобів масової інформації в політичних кампаніях, виявили, що реальні процеси політичного інформування громадськості і формування громадської думки не вкладаються в рамки теорії медіа-залежності. Сильною стороною цієї концепції є її акцент на тому, що ЗМІ діють не ізольовано, а у складному соціальному контексті, а отже, їх вплив обмежується і опосередковується іншими джерелами ідей, знань і влади.

Пік домінування цієї моделі припав на 1960 р. з публікацією монографії Дж. Клаппера “Вплив масової комунікації” [8]. У цій класичній роботі автор проаналізував тисячі наукових публікацій за період з 1920 по 1950 рр. і запропонував новий “феноменістичний” підхід до вивчення проблеми медіавпливу. Дж. Клаппер диференціював цю проблему, тобто розділив її на складові. У результаті вектор досліджень перемістився з вивчення проблематики впливу ЗМІ на аудиторію в сторону з’ясування щодо того, як аудиторія впливає на мас-медіа. По-суті, було зафіксовано зміщення акцентів взаємовпливу, або, іншими словами, перехід влади від джерела інформації (виробника) до аудиторії (споживача). Зрозуміло, що цей підхід не розповсюджувався на особливі проблеми, пов’язані з трансляцією асоціальної продукції (порнографії, насильства) та певних категорій аудиторії (наприклад, дітей).

Практичним результатом теорії обмеженого впливу стало суттєве зменшення зацікавленості цією проблемою військових відомств, але разом з тим дослідження впливу медіа активно продовжувались в інших сферах, що врешті призвело до виникнення нової медіа-парадигми “теорії помірної дії”. Так, доповідь Міністра освіти США (1971 р.) звертала увагу на причинно-наслідковий зв’язок між переглядом телепередач, що містили сцени насильства і агресивною поведінкою дітей, який хоча й не знайшов статистичного підтвердження, але викликав серйозне

суспільне занепокоєння [3, с. 157]. На нашу думку, цей ефект був викликаний певним резонансом зазначених досліджень американських медиків з науковими розробками представників так званої “школи медіа-природи”. Гарольд Ініс, М. Маклюген, Дж. Мендер, які зосереджували увагу на розумінні засобів масової інформації як автономної і, до певної міри, самодостатньої структури, в природі якої закладено силу медіа-впливу.

Зокрема, М. Маклюген відстоював ідею відносно того, що історична еволюція суспільства, культури та окремих індивідів зумовлена насамперед технічним прогресом засобів масової комунікації [6, с. 188]. У 1964 р. він опублікував працю “Розуміння медіа”, яка була за своєю суттю революційною, оскільки в ній вперше було зроблено спробу розглянути процес впливу засобів передачі інформації у суспільстві. Ідеї, викладені в цій роботі, вперше описали той тип суспільства, яке згодом будуть називати “інформаційним”. Однією з концепцій цієї роботи стала аксіома – “засіб масової інформації – це вже повідомлення”. Маклюген розглядав декілька ідей:

– по-перше, різні інформаційні середовища призначені для різних повідомлень (газетам притаманна аналітика, телебаченню – оперативність та сенсаційність, Інтернет поєднує всі ці характеристики, але є менш доступним для аудиторії тощо);

– по-друге, інформаційне середовище своїм існуванням передає певну категорію повідомлення;

– по-третє, поява нових засобів передачі інформації впливають на процес людського спілкування, перетворюючи світ на “глобальне село” [7, с. 5].

На всіх етапах дослідження медіавпливу відбувалися зміни в суті розуміння дослідників різних складових процесів масової інформації. І якщо на першому етапі вирішальним, з точки зору ефективності, уявлялися фактори, пов’язані зі змістом повідомлення, то на другому етапі перевага в цьому питанні надавалася особистим якостям індивідів, що формують кількісний склад аудиторії. І вже на третьому етапі відбувається синтез факторів змісту повідомлення та індивідуальних характеристик кожного.

Зрозуміло, що в сучасному суспільстві, де громадяни та еліти живуть у спільному і досить відкритому просторі, застарілі механізми державного управління стають нездатними виконувати свої основні функції. Авторитарні методи, засновані на класово-виробничих догмах минулого сторіччя виявляються абсолютно непридатними для забезпечення дієвого контролю над динамічним, нестабільним сучасним життям. Тому динаміка соціальних процесів часто є випереджальною за управлінські можливості державного апарату і в якості альтернативи жорсткого реформування або революційним трансформаціям має бути розроблена концепція державної інформаційної політики на основі ідеї ефективного використання потенціалу двох дотичних систем – держави та засобів масової інформації.

Законодавче визначення поняття “державна інформаційна політика” було здійснено у Законі України “Про інформацію” (1992 р.) як сукупності основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації [1, с. 62]. Разом з тим зазначимо, що досить абстрактне і непідконтрольне громадськості передбачене в цьому акті право держави обмежувати

доступ до інформації з метою забезпечення “державних та суспільних інтересів”, захисту “суспільної моралі”, принципів “національної безпеки” надає можливість перетворити державну інформаційну політику на інструмент сучасної цензури, нові форми втручання держави у процеси формування й циркуляції громадської думки. Так у 90-х рр. XX ст. англійський дослідник Дж. Кін виокремив п’ять “ідеальних типів” сучасної державної цензури, притаманної країнам західної демократії:

1) обмеження дії мас-медіа – створення несприятливого правового поля для діяльності ЗМІ;

2) втаємничення інформації – обмеження доступу ЗМІ до інформації, якою володіють суб’єкти владних повноважень;

3) дефактуалізація – викривлення, упередженість інформації про події, рішення органів влади тощо;

4) реклама держави – використання коштів державного бюджету для рекламування окремих посадових осіб та державних органів;

5) корпоративність (монополізм) – пасивність або потурання держави щодо процесів монополізації сфери масової інформації [4, с. 76].

Але на початку XXI ст. ситуація змінилась, адже до прориву інтерактивних технологій на початку 1990-х рр. ЗМІ мали структуру, притаманну пізньому капіталізму. Головні ЗМІ цієї епохи радіо, телебачення перебували у плутократичних тенетах – практично абсолютної залежності від капіталу. Різниця полягала лише в тому, що в США це була олігополія приватного капіталу, а в Європі – державні монополії.

Але з плюралізацією засобів масової інформації (в основному за рахунок зростання рекламної індустрії) та конвергенційних процесів у сферах масової інформації, а також масової комунікації сучасні мас-медіа поступово звільнилися від необхідності вести програмну політику відповідно до пропаганди етатизму. Засоби масової інформації почали жити власним життям, формуючи базис для нової владної структури, і стали все більше набувати обрисів парадигми інформаційного суспільства та здійснюючи визначальний вплив на його розвиток.

Викликає серйозні зауваження і панівне твердження, що й до сьогодні мас-медіа належать до сфери “чистого і простого розповсюдження”, інакше кажучи, мас-медіа, як marketing і merchandising пануючої ідеології. По суті, сучасні засоби масової інформації відіграють роль оператора ідеології нового класу – “медіатаріату” (від англ. – Media та від лат. – Proletarius).

Відсутність остаточних наукових відповідей на питання стосовно законів функціонування ЗМІ як політичних інституцій є ще однією причиною їх надзвичайної привабливості в якості об’єкта досліджень. На нашу думку, саме зараз, в умовах демократизації українського суспільства та глобалізації у світовий простір, неминуче відбудеться зміна парадигми державного управління у сфері масової інформації, оскільки:

По-перше, глобалізаційні процеси призводять до руйнації державних кордонів як географічних (як це фактично відбувається у країнах ЄС), так і меж державного контролю, зокрема інформаційної сфери, оскільки цілком очевидним є вразливість сучасних держав, яку пов’язують зі скороченням або повним зникненням розриву між особливостями обміну інформації в середині своєї спільноти та між спільнотами

інших держав. І це стосується не лише Інтернету, статус якого де-юре й досі не визначено у вітчизняному законодавстві, а й традиційних ЗМІ, зокрема телебачення. Так, ратифікована в 2008 р. Верховною Радою України Європейська конвенція про транскордонне телебачення передбачає, що “сторони гарантують свободу прийому й не обмежують ретрансляцію на своїх територіях програмних послуг, які відповідають умовам цієї Конвенції [2, с. 82]”.

По-друге, держава втратила монополію у сфері власності на ЗМІ, як у галузі телерадіомовлення, так і у сфері друкованих ЗМІ.

Разом до Державного реєстру телерадіоорганізацій України станом на 1 січня 2009 р. внесено дані про 1610 телерадіоорганізацій та суб’єкти інформаційної діяльності, а саме: 1426 телерадіомовних організацій та провайдерів програмної послуги, 97 суб’єктів інформаційної діяльності. З 1426 ліцензіатів за формою власності 36 – державних (Національна телекомпанія, Національна радіокомпанія, Державне підприємство “Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”, телеканал “Культура” та 27 обласних і регіональних телерадіокомпаній), 376 – комунальних власників, 994 – інші форми власності.

Рейтинги та частки аудиторії вітчизняних телеканалів свідчать про повне домінування приватних мовників за даними компанії “GFK Ukraine” рейтинги та частка аудиторії найбільших телеканалів в Україні у грудні 2008 р. мали такі показники (табл.).

З 2422 друкованих видань, які періодично виходять у світ – третина є державної і комунальної форми власності, тираж яких становить близько 40 % від загальної передплати.

По-третє, держава втратила монопольний вплив на редакційну політику ЗМІ (адміністративний вплив), оскільки втрата монополії на власність щодо засобів масової інформації фактично призвела до втрати впливу на кадрову політику, а з цим і на формування контенту (змісту), тобто редакційної політики. Конституційна заборона будь-яких проявів цензури, в тому числі з боку органів влади призводить до постійної трансформації способів адміністративного впливу на діяльність мас-медіа. Втручання органів влади у сферу діяльності засобів масової інформації може здійснюватись виключно в межах, визначених законодавством, яке забороняє цензуру та створення будь-яких органів для цензури.

По-четверте, держава втрачає функції регулятора у сфері поширення масової інформації, оскільки до цього часу саме вона виступала в ролі найбільшого регулятора трансляції телерадіопрограм та розповсюдження друкованих мас-медіа. Особливо це стосувалося електронних ЗМІ, діяльність яких вимагає відповідного ліцензування. Це пояснювалось фізичною обмеженістю радіочастотного ресурсу, а отже, намаганням держави справедливо розподіляти його між усіма мовниками. Окрім того, в державній власності перебуває стратегічний об’єкт – концерн радіомовлення, телебачення та зв’язку, який здійснює ретрансляцію радіочастотного сигналу на всю територію України та зарубіжні країни.

Але на етапі переходу на стандарти цифрового мовлення проблема радіочастотного дефіциту практично зникає, оскільки кількість частот збільшиться майже на порядок, що в декілька разів перевищуватиме кількість діючих

телерадіоорганізацій і, відповідно, державне ліцензування (як форма справедливого розподілу дефіцитних частот) втратить сенс. Окрім того, цифрове мовлення відкриває доступ до так званого Інтернет-телебачення, яке поєднує в собі телебачення, Інтернет і телефонію, що цілком вірогідно спровокує чергове падіння популярності таких традиційних ЗМІ, як періодична преса і телебачення.

Таблиця

Рейтинги та частка аудиторії телеканалів

<i>Канал</i>	<i>Рейтинг, %</i>	<i>Частка аудиторії, %</i>
Інтер	2,69	20,07
Студія 1+1	1,68	12,49
Новий канал	1,21	9
СТБ	1,01	7,56
ICTV	1,01	7,54
Україна	0,74	5,49
ТЕТ	0,38	2,8
НТН	0,35	2,59
Перший національний (УТ-1) (державний канал)	0,26	1,95
5 канал	0,2	1,52
К1	0,18	1,35
Мегаспорт	0,14	1,01

Щодо друкованих ЗМІ, то кількість примірників, які розповсюджує державне підприємство “Укрпошта” через передплату, є суттєво меншою, ніж розповсюдження через підприємства роздрібної торгівлі. Тобто і в цій сфері держава фактично втратила монополію на розповсюдження. Окрім того, варто враховувати той факт, що в більшості видань існують Інтернет-версії, які порівняно легко доступні неконтрольованою державними органами в мережі Інтернет (у грудні 2008 р. зареєстровано понад 10 млн користувачів в Україні).

Отримані наукові результати дають підставу стверджувати, що сучасна державна інформаційна політика потребує докорінного реформування. Нині відбуваються незворотні процеси трансформації новітніх засобів комунікації, які ще декілька років тому вважалися привілеями еліт, у засоби масової інформації доступні практично кожному члену суспільства. Конвергенційні процеси у сфері мас-медіа фактично знівеливали ефективність методів державного управління в інформаційній сфері минулого сторіччя, які здебільшого засновувались на принципах закритості державної інформаційної політики та змушують органи державної влади впроваджувати нові регуляторні механізми.

Як висновки проведеного дослідження слід зазначити, що в умовах глобалізації держава може здійснювати ефективний вплив на сферу масової інформації шляхом управління:

– демократичних норм правового регулювання, яке полягає в застосуванні нових форм добровільної (англ. option) реєстрації друкованих засобів масової інформації та Інтернет-видань, установленні правових гарантій дотримання норм щодо захисту інтелектуальної власності, врегулювання питань доступу до інформації, гарантій захисту професійної діяльності журналістів тощо;

– протекціоністської політики щодо підтримки національного інформаційного продукту та недискримінаційної фіскальної політики стосовно вітчизняних засобів масової інформації;

– механізмів захисту вітчизняної інформаційної сфери від зовнішнього впливу, що першочергово полягає в законодавчому обмеженні практики входження в органи управління вітчизняних медіа-ресурсів представників іноземного капіталу, реалізації антимонопольних заходів тощо;

– політики підвищення загальної медіа-освіченості населення, яка має формувати стійкий імунітет та здатність аудиторії до адекватного сприйняття медіа-повідомлень, а також сприяти виробленню високого рівня медіа-культури, толерантності і взаємоповаги серед журналістів та аудиторії.

Література:

1. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657 // ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

2. Про ратифікацію Європейської конвенції про транскордонне телебачення : Закон України від 17 грудня 2008 р. № 687 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 100. – Ст. 3297.

3. *Брайант Д.* Основы воздействия СМИ / Д. Брайант, С. Томпсон. – М. : Вільямс, 2004. – 432 с.

4. *Кін Дж.* Мас-медіа і демократія / Дж. Кін ; [пер. з англ. О. Грищенко]. – К. : К.І.С., 1999. – 134 с.

5. *Назаров М. М.* Массовая коммуникация и общество. Введение в теорию и исследования : [монографія] / М. Назаров – М. : Аванти плюс. – 2004. – 427 с.

6. *Потятиник Б. В.* Медіа: ключі до розуміння / Б. В. Потятиник. – Львів : ПАІС, 2004. – 312 с.

7. *McLuhan G. M.* Understanding Media / G. M. McLuhan. – New York : McGraw Hill, 1984. – 41 p.

8. *Klapper J.* The effects of mass communication / J. Klapper. – New York : Free Press, 1960. – 302 p.

Надійшла до редколегії 23.04.2009 р.