

Інформаційна робота органів місцевої влади та самоврядування

**Проблеми забезпечення інформаційної відкритості
та ефективної взаємодії чиновників і журналістів**



Результати експертного опитування

ДНІПРОВСЬКИЙ ЦЕНТР СОЦІАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
49101, Дніпропетровськ, вул. Свердлова, 6, к. 321 т/ф (056) 744-98-58 e-mail: dcsi@dcsi.dp.ua , <http://www.dcsi.dp.ua>

Експертне опитування на тему: «Інформаційна робота органів місцевої влади та самоврядування. Проблема забезпечення інформаційної відкритості та ефективної взаємодії чиновників і журналістів» було проведено громадською організацією «Дніпровський центр соціальних досліджень».

Метою цього дослідження було: визначення спрямованості сучасної комунікативної політики та рівня інформаційної відкритості місцевих органів влади; оцінка діяльності прес-служб місцевих органів влади, визначення основних тенденцій розвитку регіональної журналістики.

В опитуванні прийняли участь журналісти, представники громадських організацій, незалежні експерти.

Дослідження здійснено в рамках проекту «Розвиток аналітичного та комунікаційного потенціалу інститутів громадянського суспільства Дніпропетровського регіону в мережі Інтернет».

*Проведення дослідження стало можливим завдяки підтримці **NED**, Сполучені штати Америки.*

*Висловлені тут погляди належать авторам та необов'язково відображають точку зору **NED**, Сполучені штати Америки.*

Основні результати та висновки

1. ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА СИТУАЦІЇ В ОБЛАСТІ

Найбільш знаковими подіями 2012-2013 років для регіональних журналістів стали:

1. Переобрання голови Дніпропетровської обласної спілки журналістів.
2. Проведення конкурсу для журналістів «Пресс-звание».
3. Продовження процесу скорочення друкованих ЗМІ з одного боку та поява нових ЗМІ в мережі Інтернет з іншого; неотримання ліцензій на цифрове мовлення двома регіональними телеканалами (9 канал, 27 канал).

Респонденти також зазначили, що значний вплив на діяльність журналістів чинився під час проведення виборчих кампаній 2012 року (парламентські та місцеві вибори). Учасники дослідження відмітили більшу відкритість обласної влади у порівнянні з місцевою (на рівні міст та районів області), яка, намагаючись догодити обласному та вищому керівництву, стає все більш недоступною для журналістів та громадськості. Серед найбільш резонансних подій в житті Дніпропетровської області респонденти зазначили проведення медичної реформи та проведення слідства та судових засідань за справою про скоєння терористичних актів у м. Дніпропетровську 27.04.2012 р.

Взагалі, на думку учасників дослідження, протягом останніх трьох років внаслідок посилення адміністративного тиску на ЗМІ, переслідування незалежних журналістів та редакторів, фінансового занепаду ЗМІ в області відбулося різке скорочення кількості новин, статей,

журналістських розслідувань; падіння якості роботи та етичних стандартів поведінки журналістів; масове безробіття серед журналістів.

Відкритість місцевих органів влади декларується, але не забезпечується. Чиновники всіма доступними засобами намагаються уникнути спілкування з журналістами, особливо коли вбачають, що розмова буде стосуватися якихось проблемних питань. Отримання інформації спирається на особисті контакти, неофіційні розмови або надання необхідної інформації після «дзвінку з гори».

Журналісти констатують майже повну відсутність прямого діалогу з владою. Хоча формально все начебто добре: пресу заздалегідь інформують про заходи і т. ін. Але «круглі столи» та обговорення гострих та актуальних для регіону питань відсутні. Інформація циркулює переважно згори донизу. Дніпропетровщина поступово перетворюється на регіон новин про діяльність 2-3 осіб.

В районних газетах продовжуються тиск на журналістів, спроби цензури, який поступово набуває все більш нахабного та протизаконного характеру. В умовах, коли процес роздержавлення комунальних ЗМІ обмежується лише обговореннями, переважна більшість працівників таких ЗМІ почуваються незахищеними, тому що питання існування того чи іншого комунального ЗМІ знаходиться у прямій залежності від волі засновників (місцевих органів виконавчої та представницької влади).

Здебільшого інформаційна робота місцевих органів влади спрямована більше на самовихваляння, ніж на інформування про свою діяльність.

Інформаційна політика спрямована винятково на обслуговування не діяльності органів влади, як певних систем з функціями і повноваженнями, а окремих осіб та особистостей, які знаходяться при владі на визначальних посадах. В інформаційній сфері превалюють піар-матеріали. Якщо і проводиться інформування про свою діяльність, то відбіркове, надаються тільки позитивні факти, а негативне замовчується.

2. ІНФОРМАЦІЙНА ВІДКРИТІСТЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

На думку більшості експертів, які прийняли участь в опитуванні, інформаційна відкритість влади повинна мати такі складові як: надання всієї необхідної для журналіста інформації в рамках Закону та висловлення своєї позиції щодо наданої інформації. Влада має інформаційну відкритість тоді, коли чиновники готові до публічного діалогу, відповідальності та відсутності страху перед оприлюдненням своєї позиції або точки зору на актуальні події. Представники влади мають завжди пам'ятати про те, що вони «слуги народу» і мають сприймати людей з «невлади» як рівних.

Інформаційна відкритість – це «оперативне інформування про діяльність органів влади, всіх його підрозділів і депутатських об'єднань (якщо мова йде про ради), у тому числі на офіційному веб-сайті, реакція на інформаційний запит з боку ЗМІ, повне і оперативне надання коментарів компетентних осіб, інформування про всіх прийняті рішення.

Така відкритість необхідна - вона дає повне уявлення ЗМІ, а через них і платникам податків, про те, чим займаються держслужбовці, працівники органів влади. Завдяки цьому кожен член громади може робити висновок, наскільки ефективно органи влади працюють в його інтересах, і, зробивши відповідні висновки, впливати на органи влади, на прийняті ними рішення, погоджуючись із проведеною політикою, або вимагаючи її змінити».

Інформаційна відкритість – це коли «ніхто ні за яких умов інформацію приховувати не має права і тим більше давати недостовірну чи уривчасту інформацію». Відкритість інформації це також і «технологічність її одержання (максимум – через Інтернет)». Інформаційна відкритість – це «постійне оновлення баз даних, зразків документів, інформації тощо». Інформаційна відкритість –

це «професійність роботи прес-служб органів влади. Необхідно змінити їх філософію «ніпелю» (пропускати інформацію тільки в один бік) та критерії оцінки роботи».

Порівняння результатів цьогорічного дослідження з даними попередніх опитувань ДЦСД, дозволяє зробити висновок, що рівень інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, податкової служби на думку експертів, протягом останніх п'яти років зменшився.

Органи влади	2003	2005	2007	2008	2013
Органи виконавчої влади (РДА, ОДА)	2,67	2,80	2,7	3,0	3,0
Територіальні підрозділи Пенсійного фонду України	-	-	-	-	2,6
Податкова служба	-	-	2,3	3,7	2,3
Територіальні підрозділи МНС	-	-	2,9	3,7	2,2
Прокуратура	-	-	2,0	3,1	2,0
Міліція	-	-	2,2	3,0	2,0
Органи місцевого самоврядування (виконкоми районних / міських рад, обласної ради)	3,04	2,86	2,7	3,1	1,9
Суди	-	-	1,6	1,8	1,8
СБУ	-	-	1,4	2,5	1,6

Під час висвітлення діяльності місцевих органів влади журналісти використовують, в першу чергу, відкриті джерела інформації, такі як Інтернет (офіційні сайти органів влади, прес-релізи, повідомлення прес-служб, повідомлення від наукових, дослідницьких закладів, політичних партій, громадських організацій, відвідування публічних заходів (прес-конференції, брифінги, засідання і т. ін., електронні ЗМІ, блоги та аккаунти в соціальних мережах). У загальному об'ємі інформація з таких джерел складає 80-90%.

При намаганнях отримати інформацію журналісти використовують такі форми звернення як: телефонні дзвінки та зустрічі. Близько третини респондентів зазначили, що застосовують такий вид звернення як інформаційний запит, але не вважають його ефективним.

За оцінками експертів інформація від місцевих органів влади часто є неповною, з розставленням акцентів лише на позитиві. При наданні відповідей на журналістські запити регіональні можновладці впадають у дві крайнощі. Або інформація містить виключно загальні фрази, не підтверджені конкретикою. Або журналістові надається суха інформація, що не відрізняється від економічних та бухгалтерських звітів, тому доводиться шукати експертів, щоб вони розшифрували значення тих чи інших цифр.

Результати дослідження свідчать про те, що такі поняття як інформаційна відкритість органу влади та робота його прес-служби не є тотожними. Тобто прес-служба може добре виконувати свої завдання, але при цьому орган влади, або його чиновники, не надають тієї інформації, якої потребують від них журналісти.

Роботу прес служб місцевих органів влади в 2013 році експерти оцінили за 5-бальною шкалою наступним чином:

Прес-служби	2008	2013
Органи виконавчої влади (РДА, ОДА)	3,7	3,6
Органи місцевого самоврядування (виконкоми районних / міських рад, обласної ради)	3,5	2,9
Територіальні підрозділи МНС	3,8	2,7
Прокуратура	3,4	2,7
Податкова служба	4,1	2,6
Міліція	3,4	2,4
Територіальні підрозділи Пенсійного фонду України	-	2,4
СБУ	2,7	2,1
Суди	-	1,4

3. ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

Переважає більшість експертів (і журналістів, і представників громадських організацій) часто стикаються у своїй професійній діяльності з випадками порушення інформаційного законодавства з боку представників влади. А саме:

Переважає більшість тих, хто взяв участь в опитуванні, переконані, що найбільш закритими та непрозорими темами у діяльності влади є «будь-яка інформація критичного змісту», «корупція», «питання розподілу комунальної власності», «інформація щодо ходу розслідування злочинів», «процедура прийняття колегіальних чи одноособових рішень з приводу питань землекористування та будівництва».

Для порівняння, у 2008 році найбільш закритими темами були: «рішення з приводу питань землекористування та будівництва», «питання розподілу комунальної власності», «механізм та процедура кадрових призначень», «розподіл бюджетних коштів» та «корупція».

Переважає більшість учасників дослідження вказали, що у своїй професійній діяльності найчастіше стикаються з таким порушенням законодавства про інформацію як ненадання, або неповне надання, або затягування у наданні певної інформації.

Експерти вважають, що прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» лише частково покращило доступ до інформації про діяльність органів влади. Коли під час отримання інформації журналісти на нього посилаються, то чиновники стають поступливішими. Проте ігнорують усні запити, коли йде мова про інформацію критичного чи проблемного характеру. Часто запитувана журналістами інформація перетворюється на «конфіденційну», «секретну», яка не підлягає публікації.

4. ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ОБМІНУ МІЖ ЧИНОВНИКАМИ ТА ЖУРНАЛІСТАМИ

Серед проблем, які найчастіше виникають під час взаємодії журналістів з представниками державної влади та органів місцевого самоврядування (з вини представників влади), є:

- Отримання неповної інформації на рівні загальних фраз
- Недоступність та/або зайнятість чиновників
- «Відфутболовання» журналістів від одних чиновників до інших
- Зловживання з боку чиновників вимогами подавати запити на отримання інформації
- Вимоги з боку чиновників узгоджувати з ними зміст матеріалів / «візування» матеріалів
- Відмови (неготовність, затягування) у наданні інформації.

Щодо журналістських проблем, то дослідження показує, що у цій царині є три лідери:

- Поверховість журналістів у «володінні темами», що вони висвітлюють
- Неадекватний стиль подачі матеріалів (шаблонність, пафосність, тощо)
- Недостатнє володіння журналістами професійними навичками (вміння проводити інтерв'ю, ставити запитання, тощо).

У відповіді на питання «Яким чином можна покращити інформаційний обмін між органами державної влади та ЗМІ» експерти розділилися на три групи.

Перші вважають, що покращення має відбуватися з боку влади. На їх думку потрібно здійснити регламентацію діяльності чиновників. Наприклад, введення обов'язкових графіків проведення прес-конференцій (саме прес-конференцій, а не брифінгів) посадовців керівної ланки і покарання за їх недотримання. Покарання чиновників за відмову у наданні оперативних відповідей на усні запити, регулярні випуски прес-релізів з коментарями відповідних посадовців до тих чи інших рішень влади. Інформування і допуск журналістів на тендери, аукціони та до відповідної документації щодо них.

Другі вважають, що головною умовою є неухильне виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» з боку чиновників та підвищення обізнаності журналістів щодо їх професійних прав та використання цих знань в роботі. Також журналісти мають навчитися «правильно» складати інформаційні запити.

Треті вважають, що, по-перше, ЗМІ мають усвідомити, що життя протікає також за межами владних коридорів і ступінь цікавості до подій у владних коридорах визначає читацька аудиторія. По-друге, влада має усвідомити, що публікації робляться для аудиторії, а не для звіту в інших владних коридорах. Тоді 70 – 80 % повідомлень з органів влади відпадуть, а натомість з'являться коментарі, роз'яснення.

Ідеальна модель спілкування між журналістами та можновладцями, на думку експертів, має бути такою:

1. Відкриті зустрічі, брифінги, інтерв'ю. Прес-служба виступає лише як допоміжна структура, а не як перешкода – бар'єр на шляху до чиновника.
2. Журналісти самі вибирають тему спілкування, а чиновник мусить надавати інформацію.
3. До всіх відкритих джерел інформації про діяльність органу влади є публічний доступ через мережу Інтернет, або при органі влади створено бібліотеку/архів, де можна ці документи безперешкодно отримати.

Відповідаючи на запитання «Якими на Вашу думку є перспективи розвитку місцевого медіа простору у найближчі 5 років?», експерти прогнозують, що:

- Продовжиться поступовий перехід ЗМІ до мережі Інтернет. Проте слабкість регіонального рекламного ринку може уповільнити цей процес, тому що ЗМІ навіть в Інтернеті мають заробляти, а не бути дотаційними.
- Прийняттям Закону «Про інформацію» в новій редакції та Закону «Про доступ до публічної інформації» завершився попередній етап розвитку медіа-сфери України. З 2011 по 2015 роки треба очікувати посилення процесів централізації медіа-ресурсів, у тому числі в межах окремих регіонів, у законодавчому полі – посилення регулювання творчої діяльності в мережі Інтернет.

- Має відбутися роздержавлення комунальних ЗМІ. Відбуватиметься подальший розвиток ЗМІ, які будуються за принципом структур медіа бізнесу, а не «радянських» творчих редакцій. Спочатку (після роздержавлення комунальних ЗМІ) відбудеться повна руйнація медіа простору. Далі ЗМІ почнуть відновлюватися. Але життєвездатними будуть ті, які зможуть знайти свого читача (глядача).
- Цілком можливою є поява соціально відповідальної преси, орієнтованої на широкий громадський загал, з мінімальними політичними забарвленнями, критично налаштованої до будь-якої влади, орієнтованої на різні групи громадян. Це, свого роду, газета для кварталу, району, села тощо, де місцеві новини люди будуть отримувати з газети (ТВ, радіо, Інтернет-ресурсу). Такі ЗМІ будуть мати дуже щільні зв'язки зі своїми передплатниками.