

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
Розділ I.	
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИСВІТЛЕННЯ	
ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ	8
1.1. Поняття висвітлення діяльності	
публічної адміністрації України	8
1.2. Мета, завдання та принципи висвітлення	
діяльності публічної адміністрації України	25
1.3. Державне замовлення на висвітлення	
діяльності публічної адміністрації України	45
Розділ 2.	
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИСВІТЛЕННЯ	
ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ	
ЗАСОБАМИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ	60
2.1. Нормативно-правове регулювання висвітлення	
діяльності публічної адміністрації України	
засобами масової інформації	60
2.2. Засоби масової інформації та інформаційні	
агентства як суб'єкти висвітлення діяльності	
публічної адміністрації України	87
2.3. Публічна адміністрація України	
як суб'єкт висвітлення діяльності	
засобами масової інформації	110
2.4. Органи внутрішніх справ України	
як суб'єкт висвітлення діяльності	
засобами масової інформації	123

Розділ 3.	
ПОРЯДОК ВИСВІТЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ	
ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ	
ЗАСОБАМИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ	139
3.1. Місце процедури висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації в системі адміністративного процесу	139
3.2. Стадії процедури висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації	152
3.3. Особливості процедури висвітлення діяльності органів внутрішніх справ України засобами масової інформації	166
ВИСНОВКИ	174
ЛІТЕРАТУРА	178

ПЕРЕДМОВА

Здійснення державної інформаційної політики України в напрямку забезпечення доступу громадян до інформації, відкритості владних структур вимагає вдосконалення співпраці публічної адміністрації України і засобів масової інформації.

«Четверта влада» як називають засоби масової інформації, виконує особливу роль у розбудові громадянського суспільства в демократичній державі. До законодавчої, виконавчої та судової влади додається контроль громадськості за діяльністю посадових і службових осіб. Журналісти є посередниками між владою та населенням, а ЗМІ стають одним із необхідних елементів громадянського суспільства. Соціальна роль засобів масової інформації постійно зростає, і вплив мас-медіа на українське суспільство важко переоцінити. Результати соціологічних досліджень свідчать про те, що за рівнем довіри ЗМІ перебувають на другому місці після церкви та їм повністю й переважно довіряє 62% громадян¹. Інформуючи населення, засоби масової інформації формують у людей навички аналізу діяльності влади, здатності захищати власні погляди та інтереси, підвищують відповідальність влади за її дії. Так, у системі Державного комітету телебачення та радіомовлення України функціонують 24 обласні державні телерадіокомпанії, а також регіональна телерадіокомпанія в місті Києві. До сфери державного управління також належать Українська студія телевізійних фільмів «Укртелефільм», Державна телерадіокомпанія «Культура», Державна телерадіокомпанія «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення», Державна міська ТРК «Сіверська» та Криворізьке міське державне об'єднання телебачення і радіомовлення. При цьому частка недержавного сектору телебачення і радіомовлення в телерадіоінформаційному просторі України перевищує 96%, і лише 4% належать державним мовникам².

Саме тому регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації потребує від законодавця особливої уваги та детальної регламентації.

¹ Чи довіряєте Ви ЗМІ України? (2000–2013) Соціологічне опитування Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова / Електронний ресурс. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=87

² Статистичні дані Державного комітету телебачення та радіо України за 2013 р. / Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://comin.kmu.gov.ua>

Варто відзначити, що законодавчий орган держави, спираючись на Конституцію України, Кримінальний і Цивільний кодекси, починаючи з 1992 року, увів багато спеціальних законів стосовно різних галузей діяльності засобів масової інформації. Серед них: закони України «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про авторське право і суміжні права», «Про інформаційні агентства», «Про рекламу», «Про державну таємницю», «Про внесення змін і доповнень до положення законодавчих актів України, що стосуються захисту честі, гідності та ділової репутації громадян і організацій», «Про зв'язок», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про науково-технічну інформацію», «Про захист інформації в автоматизованих системах» тощо. Разом із тим зазначена нормативно-правова база містить норми, зміст яких дублюється і має суперечності, а в окремих випадках узагалі не врегульовує певних напрямків роботи, що зумовлює нестабільність національного законодавства і не йде на користь розвитку зазначеного виду діяльності.

Водночас засоби масової інформації як суб'єкти, на яких покладена державою зазначена діяльність, не мають чіткого механізму взаємодії з публічною адміністрацією. Усе це зумовлює потребу перегляду засад адміністративно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації та істотно актуалізує необхідність наукового дослідження вказаної проблематики.

Виходячи з такої актуальності, у монографії автором були розкрито такі завдання:

- з'ясовано сутність поняття «висвітлення діяльності публічної адміністрації України»;
- визначено мету, завдання та принципи висвітлення діяльності публічної адміністрації України;
- розкрито зміст державного замовлення на висвітлення діяльності публічної адміністрації України;
- виявлено особливості нормативно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації;

– проаналізовано роль і завдання засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів висвітлення діяльності публічної адміністрації України;

– охарактеризовано публічну адміністрацію України як суб'єкт висвітлення діяльності засобами масової інформації;

– окреслено особливості органів внутрішніх справ України як суб'єкта висвітлення діяльності засобами масової інформації;

– з'ясовано місце процедури висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації в системі адміністративного процесу;

– виокремлено стадії процедури висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації;

– розкрито зміст стадії процедури висвітлення діяльності органів внутрішніх справ України засобами масової інформації;

– розроблено конкретні пропозиції до національного законодавства та практичні рекомендації щодо адміністративно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації.

Загалом нами проаналізовано суспільні відносини, що виникають з приводу висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації.

Отже, у монографії розкрито теоретичні й практичні чинники адміністративно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації. Наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання щодо комплексного правового аналізу адміністративно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації та формулювання на цій основі відповідних теоретичних новел і практичних рекомендацій щодо вдосконалення низки положень нормативно-правових актів.

Розділ І. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИСВІТЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ

1.1. Поняття висвітлення діяльності публічної адміністрації України

Відкритість і прозорість діяльності публічної адміністрації в Україні є найважливішими показниками ефективності її функціонування при реалізації владних повноважень, а також необхідними елементами здійснення постійного та якісного зв'язку між громадянами та органами державної влади й місцевого самоврядування. Для правової та демократичної держави питання про відкритість і прозорість влади є першочерговим. Як випливає з Концепції адміністративної реформи в Україні³, метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи публічного управління, яка буде прозорою і відкритою. Визначені в Концепції заходи реформування ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади в демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення мають такі принципи, як ефективність, відкритість і добросовісність в роботі уряду та інших органів виконавчої влади. Інформаційна відкритість влади дозволяє громадянам отримувати адекватне уявлення й формувати критичні судження про стан українського суспільства та органи публічної влади, зміцнює дієвість і ефективність громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації. Інформаційна прозорість її діяльності покликана забезпечити реальну доступність для населення інформації про прийняті ними рішення, про їхню поточну діяльність і плани роботи на найближче та перспективне майбутнє. Відкритість має соціально-комунікативний характер, а прозорість – функціональний, що сприяє оптимізації регулятивних процесів у країні.

Утілення принципів відкритості та прозорості публічної адміністрації безпосередньо пов'язане з діяльністю держави щодо запобігання корупції, а запровадження розглядуваних механізмів у системі органів

³ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіц. вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.

влади та реальне їх забезпечення можна розглядати як одну з форм протидії корупції. Реалізація такого напрямку є особливо актуальною, ураховуючи, що введення механізмів протидії корупції в діяльності публічної адміністрації – одне з головних завдань сьогодення.

На прямий взаємозв'язок між свободою інформації та рівнем корупції неодноразово зверталася увага в засобах масової інформації. Крім цього прозорість і відкритість державних органів є невід'ємними ознаками їхньої демократичності. Право на участь в управлінні справами держави входить до кола основних політичних прав і свобод громадян України. У сучасному суспільстві саме існування гарантій і реальне використання політичних прав і свобод є показником правової та демократичної держави. У свою чергу право на інформацію про рішення органів державної влади й органів місцевого самоврядування – одне з основних і невід'ємних прав людини. Ґрунтуючись на знанні того, як певному суспільстві юридично оформлено і захищається право людини на інформацію про рішення органів публічної влади, можна говорити про ступінь демократичності цього суспільства. Правове регулювання відносин, пов'язаних із доступом громадян та організацій до інформації про діяльність органів державної влади, ґрунтується на положеннях Конституції України, де передбачено, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ст. 34), звертатися особисто, а також направляти індивідуальні та колективні звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування (ст. 40); на вільний доступ до інформації про стан довкілля (ст. 50) тощо.

Таким чином, отримуючи інформацію про діяльність публічної адміністрації та звертаючись за нею, громадяни реалізують своє конституційне право, а на органи державної влади й органи місцевого самоврядування покладено обов'язок з її надання, зокрема шляхом висвітлення в засобах масової інформації. Принцип свободи пошуку, отримання та поширення інформації, закріплений у Конституції України, відтворює аналогічну норму ст. 19 Загальної декларації прав людини 1948 р. та є базовим законом, що гарантує доступ громадян до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Слід відзначити спроби законодавців на рівні програмних документів урегулювати питання щодо встановлення механізму реалі-

зації права кожного вільно шукати та отримувати інформацію про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування. Так, у Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки»⁴ визначено, що одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному та особистому розвитку й підвищуючи якість життя.

Разом із тим ступінь розбудови інформаційного суспільства в Україні порівняно зі світовими тенденціями є недостатнім і не відповідає потенціалу та можливостям України, оскільки:

- відсутня координація зусиль державного та приватного секторів економіки з метою ефективного використання наявних ресурсів;

- рівень інформатизації окремих галузей економіки та деяких регіонів держави є низьким;

- розвиток нормативно-правової бази інформаційної сфери недостатній;

- створення інфраструктури для надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам інформаційних послуг із використанням мережі Інтернет відбувається повільно;

- рівень державної підтримки виробництва засобів інформатизації, програмних засобів і впровадження інформаційно-комунікативних технологій (далі – ІКТ) є недостатнім і не забезпечує всіх потреб економіки і суспільного життя;

- спостерігаються нерівномірність забезпечення можливості доступу населення до комп'ютерних і телекомунікаційних засобів, поглиблення «інформаційної нерівності» між окремими регіонами, галузями економіки та різними верствами населення.

З метою підвищення ефективності розвитку інформаційного суспільства слід створити цілісну систему законодавства, гармонізовану з нормами міжнародного права з питань розвитку інформацій-

⁴ Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.

ного суспільства, зокрема здійснити кодифікацію інформаційного законодавства. Підготовка законопроектів має відбуватися з проведенням їх громадських обговорень.

У створенні інформаційного законодавства слід керуватися загальними принципами Конституції України, а також базуватися на принципах свободи створення, отримання, використання та розповсюдження інформації; об'єктивності, достовірності, повноти й точності інформації; гармонізації інтересів людини, суспільства та держави в інформаційній діяльності; обов'язковості публікації інформації, яка має важливе суспільне значення; обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону; мінімізації негативного інформаційного впливу та негативних наслідків функціонування ІКТ; недопущення незаконного розповсюдження, використання і порушення цілісності інформації; гармонізації інформаційного законодавства та всієї системи вітчизняного законодавства⁵.

При цьому автор говорить про те, що в більшості демократичних країн уже прийнято спеціальні закони, які регулюють питання транспарентності влади, – так звані «закони про право народу знати». Наприклад, найстарішому в світі шведському закону про доступ до інформації вже понад 250 років. Тобто першою країною, що почала стверджувати принцип транспарентності державних органів, стала Швеція, що прийняла 1776 року Закон про свободу видань, який 1949 року було модифіковано в Закон про свободу друку. Сьогодні він є складовою Конституції Швеції та гарантує всім громадянам країни свободу отримання інформації в державних органах на безоплатній основі. У США 1966 року було прийнято Закон про свободу інформації, згідно з яким всі дані, які збираються і зберігаються державними структурами, є суспільним надбанням. Доступ до них мають громадяни США на безкоштовній основі.

Вбачається доцільним вивчення передових юридичних рішень зарубіжного законодавства з метою їх використання за умов регламентації інформаційної відкритості державних органів.

Наявність доступних джерел інформації та використання їх для висвітлення діяльності публічної адміністрації є одним із найважливіших елементів. Відкритість і доступність цієї інформації розширюють

⁵ Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.

доступ до послуг, а також дають можливість їхнім споживачам знати про свої права та обов'язки й оцінювати якість наданої послуги.

З метою всебічного й об'єктивного висвітлення діяльності публічної адміністрації засобами масової інформації та захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування 23 березня 1997 року Верховною Радою України було прийнято Закон «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», який став невід'ємною частиною законодавства України про інформацію. Відповідно до статті 2 цього Закону засоби масової інформації України мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Останні у свою чергу зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, коли вона підпадає під дію законодавства про державну таємницю, не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їхній виробничий процес. Таке право на висвітлення і коментування діяльності суб'єктів владних повноважень, різноманітних подій державного життя в Україні гарантується Конституцією, цим Законом, іншими законами України⁶.

Таким чином, головна роль у висвітленні діяльності публічної адміністрації в Україні належить засобам масової інформації (ЗМІ). Дискусія про їх призначення в сучасному світі з погляду їхніх взаємин із владою все більше схиляється в бік паритетного діалогу. Традиційно органи влади в Україні протягом багатьох років не вдавалися в деталі використання тих чи інших форм і методів своєї діяльності. І це було характерно не лише для радянського, але й пострадянського періоду розвитку країни. Як правило, ініціативи та дії влади коментують соціологи, політологи, журналісти. Але їхні бачення не завжди відповідають меті та завданням того чи іншого публічного заходу.

У сучасних умовах побудови правової, демократичної держави публічна адміністрація як ніколи стала потребувати об'єктивного висвітлення своєї діяльності у ЗМІ, а тому інформаційний ресурс у

⁶ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.