

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Проаналізовано зміни у законодавстві, що відбулись у зв'язку із набуттям чинності Законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію» (нова редакція), у контексті налагодження ефективної взаємодії між органами публічної влади та засобами масової інформації. Пропонується авторське бачення шляхів удосконалення правового регулювання даної сфери.

Ключові слова: взаємодія, суб'єкти владних повноважень, засоби масової інформації, інформація, публічна інформація, акредитація.

В статье проанализированы изменения в законодательстве, произошедшие в связи с введением в действие Законов Украины «О доступе к публичной информации» и «Об информации» (новая редакция), в контексте обеспечения эффективного взаимодействия между органами публичной власти и средствами массовой информации. Предлагается авторское видение путей усовершенствования правового регулирования этой сферы.

Ключевые слова: взаимодействие, субъекты властных полномочий, средства массовой информации, публичная информация, аккредитация.

The article deals with the changes in Ukrainian legislation caused by implementation of Law on The Access to Public Information and new edition of Law on The Information in the context of improvement of the interaction between public authorities and mass-media. The author proposes possible ways of improvement of legal framework for this field.

Key words: interaction, mass media, information, public information, accreditation.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Постановка проблеми пов'язана з необхідністю забезпечення відкритості та прозорості державного управління, подолання причин невисокого рівня довіри населення до органів влади, підтримки суспільством владних рішень. До цих причин, зокрема, належить і неефективна взаємодія органів публічної влади та засобів масової інформації (далі – ЗМІ).

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналіз наукових джерел свідчить, що проблемам відносин влади, ЗМІ та громадськості присвячені праці В. Бебика, В. Головія, Н. Дніпренко, С. Колоска, В. Королька, М. Кушнір, Н. Лашкіної, А. Серанта, І. Слісаренка, Г. Почепцова, С. Чукут та ін. У їхніх працях розглядаються проблеми інформаційної безпеки та статусу мас-медіа, комунікації в публічному управлінні, ролі ЗМІ у формуванні іміджу органів публічної влади, розвитку системи зв'язків із громадськістю.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена

стаття. Проблеми взаємодії органів влади та ЗМІ спричинюються обома учасниками цього процесу. Мова йде як про небажання чиновників надавати журналістам повну достовірну інформацію про свої дії, перешкоджання діяльності мас-медіа, так і про маніпулювання інформацією самими ЗМІ з метою дискредитації органу влади або окремих посадових осіб. Поширеною є практика відмови у наданні ефірного часу чи друкованої площі представникам опозиційних до влади або власника ЗМІ сил, розміщення замовних матеріалів, фактично прихованої реклами чи антиреклами (т.зв. джинси), під виглядом редакційних. Усе це призводить до поширення недостовірної та необ'єктивної інформації про діяльність органів влади та їх посадових осіб. Тому в Україні сьогодні потрібно сворити умови для забезпечення реальної свободи слова одночасно з формуванням соціально відповідальної журналістики. Цей процес варто розпочати з аналізу чинних нормативно-правових актів і внесення змін до них у разі необхідності, оскільки будь-яка діяльність ґрунтується на законодавчих нормах.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз чинних нормативно-правових актів та встановлення необхідних змін,

які потрібно внести в контексті удосконалення законодавства в цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Протягом останнього року в нашій державі відбулися зміни в законодавстві, що тією чи іншою мірою регулює взаємодію органів влади та ЗМІ, а саме впроваджено у дію Закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про захист персональних даних», внесено зміни до Закону України «Про інформацію» та інших нормативно-правових актів. У зв'язку з цим мета статті – з'ясувати роль впровадження змін до законодавства у процесі налагодження ефективної взаємодії між органами публічної влади та ЗМІ. Досягнення мети потребує розв'язання конкретних завдань: 1) проаналізувати закони та нормативні акти, що регулюють взаємодію органів влади та ЗМІ; 2) запропонувати можливі шляхи вдосконалення правового регулювання цієї сфери.

Оскільки професійна діяльність журналістів пов'язана з інформацією, важливе значення має гарантоване законодавством право на безперешкодний доступ до неї. 13 січня 2011 року Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону України «Про інформацію» та Закон України «Про доступ до публічної інформації», що вступили у дію 9 травня минулого року. Перший закон регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації [5]. Другий закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, якою володіють суб'єкти владних повноважень [4].

Аналіз цих Законів варто розпочати з основних термінів, визначення яких наводить законодавець. Отже, інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [5]. Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у їх володінні та володінні інших розпорядників публічної інформації, визначених законом [4].

Відповідно до Закону України «Про інформацію» суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [5]. Закон України «Про доступ до публічної інформації» до суб'єктів владних повноважень відносить органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання. Суб'єкти владних повноважень є

розпорядниками публічної інформації [4]. Ця норма є важливою для забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади в цілому та їх взаємодії зі ЗМІ, оскільки раніше певні форми такої взаємодії визначались рішеннями Кабінету Міністрів, а тому були обов'язковими для виконання лише органами виконавчої влади, а для органів місцевого самоврядування мали рекомендаційний характер.

Закон України «Про інформацію» визначає засоби масової інформації як засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіо-візуальної продукції [5]. Останнім часом змінились вимоги до державного управління, що передбачають перехід від простого інформування до комунікації з громадянами, а роль журналістів у цьому процесі трансформується від звичного висвітлення діяльності органів влади до забезпечення зворотнього зв'язку. З огляду на це все частіше вживається термін «засоби масової комунікації». Дати законодавче визначення цього терміна пропонувалось у Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» [6].

Законодавство України гарантує право на інформацію, яке полягає у можливості вільно одержувати, використовувати, поширювати, зберігати інформацію, необхідну для реалізації прав, свобод і законних інтересів [5]. Будь-яка інформація, в тому числі й публічна, є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом. Відповідно до чинного законодавства, до інформації з обмеженим доступом належить конфіденційна, таємна та службова інформація. Сьогодні, у зв'язку із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації», органам влади – розпорядникам інформації – зловживати правом обмеження доступу до інформації стало важче, адже закон зобов'язує при цьому застосовувати т.зв. трискладовий тест. Отже, доступ до інформації може бути обмежено лише за наявності сукупності трьох вимог:

- винятково в інтересах нацбезпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;
- розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [4].

Відсутність хоча б однієї з цих вимог не дає право розпоряднику обмежити доступ до інформації. Проте, визначати, чи становить інформація, стосовно якої надійшов запит, суспільний інтерес, буде розпорядник інформації. Оскільки Закон України «Про доступ до публічної інформації» не містить визначення терміну «суспільний інтерес» та критеріїв співвіднесення шкоди та суспільного інтересу в

оприлюдненні інформації, це може призвести, на нашу думку, до зловживань із віднесенням інформації до інформації з обмеженим доступом. Разом із тим, ст. 29 Закону України «Про інформацію» твердить, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, про шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо [5].

Автори наково-практичного коментаря до Закону України «Про доступ до публічної інформації» радять при визначенні наявності суспільного інтересу при поширенні інформації користуватись критеріями, розробленими В. Речицьким та Н. Петровою. Предметом суспільного інтересу, на думку В. Речицького, вважається інформація, яка, окрім критеріїв, визначених Законом України «Про інформацію», свідчить про порушення інтересів територіальних громад і права власності народу України; дозволяє зробити обґрунтований політичний вибір; гарантує обізнаність із подіями та фактами, що безпосередньо впливають на стан і характер життя людини тощо [2].

Н. Петрова пропонує брати до уваги такі критерії: 1) чи суперечить чиясь поведінка посадовому обов'язку; 2) чи йдеться про наявність право-

порушення; 3) чи є ознаки зловживання владою; 4) чи йдеться про недбале виконання обов'язків або неналежне управління публічним (державним) органом; 5) чи наявна корупція або шахрайство; 6) чи йдеться про загрозу здоров'ю, безпеці громадян, довкіллю; 7) чи посадова особа вводила в оману громадськість публічними заявами; 8) чи йдеться про судову помилку; 9) чи йдеться про інтереси національної безпеки; 10) чи йдеться про економічний добробут; 11) чи йдеться про права людини [2].

Якщо запитувач не погоджується з відмовою у доступі до інформації у зв'язку із віднесенням її до інформації з обмеженим доступом, він має право звернутись до суду. Однак, процесуальне законодавство України не передбачає скорочених термінів розгляду адміністративних справ, і такі судові процеси можуть тривати декілька років. Коли інформацію, у доступі до якої відмовлено, потрібно оприлюднити негайно (наприклад, щоб громадяни могли зробити свідомий вибір при голосуванні), винесення рішення про можливість надання такої інформації через тривалий проміжок часу позбавить її актуальності. Тому, на нашу думку, необхідно внести зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації», надавши визначення терміна «суспільний інтерес» або, принаймні, зазначити, що термін «суспільний інтерес» вживається в розумінні ст. 29 Закону України «Про інформацію».

Закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію» містять перелік випадків, у яких доступ до інформації не може бути обмежено. Їх викладено у таблиці.

Закон України «Про доступ до публічної інформації»	Закон України «Про інформацію»
<ul style="list-style-type: none"> – інформація про розпорядження бюджетними коштами; – про володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном; – декларації про доходи осіб та членів їх сімей, які претендують на зайняття або займають виборну посаду в органах влади (ч. 5 ст. 6) (при дотриманні вимог т.зв. три-складового тесту зазначені положення не поширюються на випадки, коли оприлюднення такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню або запобіганню злочину) 	<ul style="list-style-type: none"> – інформація про незаконні дії органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; – про факти порушення прав і свобод людини та громадянина (ст. 21)
декларації про доходи осіб та членів їх сімей, які обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії (ч. 6 ст. 6)	про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення (ст. 21)
	інформація про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та ін. надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей (ст. 21)
	інформація про якість харчових продуктів і предметів побуту (ст. 21)
	інформація про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини (ст. 14)
	інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів (ст. 13)

Важливе значення для роботи журналістів, з огляду на необхідність оперативного висвітлення подій, має встановлення термінів розгляду запиту

на інформацію. Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює чотири терміни надання відповіді на запит:

– не пізніше п'яти робочих днів із моменту отримання запиту (у старій редакції Закону України «Про інформацію» термін відповіді на інформаційний запит становив 30 днів);

– якщо задоволення запиту на інформацію потребує опрацювання великого обсягу матеріалу, то строк надання відповіді може бути продовжено до 20 робочих днів. У такому разі про відстрочення надання відповіді та причину такого рішення запитувача повідомляють у письмовій формі протягом п'яти робочих днів із моменту отримання запиту (Закон України «Про інформацію» у старій редакції передбачав відстрочку надання відповіді на невизначений термін та не містив переліку підстав для такого відстрочення);

– не пізніше 48 годин на запит надається інформація, необхідна для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, надзвичайних подій, що загрожують безпеці громадян;

– негайному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, що застосовуються у зв'язку із цим.

Законом визначено запит на інформацію як прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що є у його володінні. Розширено способи подання запиту: запитувач може звернутись із запитом на інформацію, яка, до речі, може і не стосуватись його особисто, письмово, усно, телефоном, поштою, факсом або електронною поштою (стара редакція Закону України «Про інформацію» передбачала подання інформаційного запиту лише у письмовій формі).

Розділ III Закону України «Про інформацію» повністю присвячено діяльності журналістів, засобів масової інформації та їх працівників. Норми закону містять визначення масової інформації, інформаційної продукції та послуги. Стаття 24 Закону забороняє цензуру та втручання в професійну діяльність журналістів та засобів масової інформації. Під цензурою законодавець розуміє будь-яку вимогу, спрямовану, зокрема, до журналіста, засобу масової інформації, його засновника, видавця, керівника, розповсюджувача, узгоджувати інформацію до її поширення або накладання заборони чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації [5]. Щоправда, ця норма не застосовується у разі накладання судом заборони на поширення інформації або у випадках, коли попереднє узгодження інформації здійснюється відповідно до закону. Тут варто зауважити, що відповідно до ч. 1 ст. 63 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», особа, в якій брали інтерв'ю або яка надала інформацію, на підставі письмової заяви має право переглянути або прослухати передачу до її виходу в ефір [7]. На нашу думку, ця норма закріплює більш жорсткі вимоги до теле- та радіожурналістів порівняно з

їхніми колегами з друкованих видань та інформаційних агентств.

Нова редакція Закону України «Про інформацію» визначає правила акредитації журналістів та працівників засобів масової інформації. Акредитація не є обов'язковою, вона може здійснюватись суб'єктом владних повноважень, як зазначено у законі, задля створення сприятливих умов для здійснення журналістами професійної діяльності. Відсутність акредитації не може слугувати підставою для відмови в допуску журналіста на відкриті заходи, що проводить суб'єкт владних повноважень [5].

Акредитація журналіста, працівника засобу масової інформації здійснюється на підставі його заяви або подання засобу масової інформації. До заяви додаються копії документів, що посвідчують особу та засвідчують її професійну належність. Суб'єкт владних повноважень зобов'язаний оприлюднити затверджений ним порядок акредитації, а також сприяти акредитованим журналістам та працівникам засобів масової інформації у здійсненні ними професійної діяльності, завчасно повідомляти про місце та час проведення публічних заходів, надавати необхідну інформацію, сприяти створенню умов для здійснення запису та передачі інформації, проведення інтерв'ю, отримання коментарів посадових осіб. Усе це сприятиме збезпеченню відкритості та прозорості органів влади. Якщо акредитована особа неодноразово грубо порушувала свої обов'язки, а саме перешкоджала діяльності службових та посадових осіб, не дотримувалася правил внутрішнього трудового розпорядку суб'єкта владних повноважень, при якому її акредитовано, її можуть позбавити акредитації.

Закон України «Про інформацію» забороняє притягнення до відповідальності за висловлення оціночних суджень (за винятком наклепу) – висловлювань, які не містять фактичних даних, критики, оцінки дій, а також висловлювань, що не можуть бути витлумачені як такі, що містять фактичні дані, зокрема, з огляду на використання мовно-стилістичних засобів (вживання гіпербол, алегорій, сатири). Проте, якщо особа вважає, що оціночні судження принижують її гідність, честь чи ділову репутацію, а також інші особисті немайнові права, вона може скористатись правом на відповідь та власне тлумачення справи у тому самому засобі масової інформації, щоб довести безпідставність поширених суджень. Якщо суб'єктивну думку висловлено в брутальній, принизливій чи непристойній формі, що принижує гідність, честь чи ділову репутацію, особу, яка висловила оціночні судження, може бути зобов'язано відшкодувати завдану моральну шкоду [5].

Вище ми проаналізували положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» та нову редакцію Закону «Про інформацію», що набули чинності минулого року та регулюють, зокрема, відносини щодо створення та доступу до

інформації. Загалом у нашій державі суспільні інформаційні відносини регламентують понад 250 нормативно-правових актів. Як зазначають фахівці Національного інституту стратегічних досліджень, в Україні відсутня стратегія розвитку інформаційної сфери в цілому та її частин зокрема. Документи вищого рівня (концепції та основні засади) охоплюють винятково напрями, пов'язані з новітніми інформаційними технологіями. Концептуальних документів із гуманітарних питань, зокрема, з іміджу держави та офіційної комунікації, не ухвалено [3, с. 5].

Взаємодію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування зі ЗМІ частково регулюють, окрім уже проаналізованих, Закони України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», низка Указів Президента України, Постанов та Розпоряджень Кабінету Міністрів України. Проте існуюча законодавча база, на думку М. Кушнір, не забезпечує відкритості та прозорості діяльності органів влади відповідно до вимог сучасності, що зумовлює потребу прийняття нормативно-правового акту спрямованої дії. Йдеться про Закон України «Про основні засади державної комунікативної політики» [1].

13 січня 2010 року Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» [6]. Метою Концепції є визначення шляхів законодавчого врегулювання питання забезпечення взаємодії між органами публічної влади, засобами масової комунікації і громадськістю на засадах рівноправного партнерства, що сприятиме зміцненню демократії, становленню громадянського та інформаційного суспільства.

Ця Концепція оптимальним шляхом розв'язання проблеми визначає розробку та прийняття Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики». У проекті Закону пропонується дати визначення таким поняттям, як «державна комунікативна політика», «комунікація», «відкритість», «прозорість», «засоби масової комунікації», «інститут громадянського суспільства». Закон

повинен визначити цілі, пріоритети, принципи та основні напрями реалізації державної комунікативної політики, права й обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування, засобів масової комунікації та інститутів громадянського суспільства. Державна комунікативна політика має виробити стандарти комунікації між органами державної влади та місцевого самоврядування, засобами масової комунікації та громадськістю, що відповідають міжнародним вимогам, сприяти становленню громадянського та інформаційного суспільства, підвищенню рівня відкритості та прозорості органів державної влади і місцевого самоврядування. Незважаючи на актуальність створення та реалізації державної комунікативної політики, цей законопроект досі не розглянуто.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Набуття чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації» та нової редакції Закону України «Про інформацію» загалом сприяє налагодженню ефективної взаємодії органів публічної влади зі ЗМІ та відповідає міжнародним стандартам. Зокрема, позитивним є визначення гарантій та механізмів доступу до інформації, якою володіють органи влади, скорочення термінів розгляду запитів на інформацію, застосування т.зв. трискладового тесту при обмеженні доступу до інформації, визначення правил акредитації журналістів тощо.

Проте чинне законодавство у цій галузі має низку недоліків та неузгодженностей. Щоб їх подолати, необхідно, на нашу думку, внести зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації», надавши визначення терміна «суспільний інтерес» або, принаймні, зазначити, що термін «суспільний інтерес» вживається у розумінні ст. 29 Закону України «Про інформацію»; узгодити законодавство, що регулює діяльність друкованих та аудіовізуальних ЗМІ, у частині попереднього ознайомлення з редакційним матеріалом до його поширення; розробити та прийняти Закон «Про основні засади державної комунікативної політики».

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі будуть спрямовані на дослідження механізмів та засобів забезпечення дотримання законодавчих норм забезпечення реальної свободи слова одночасно з формуванням соціально відповідальної журналістики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кушнір М. О. Сучасні європейські правові ініціативи з питань стимулювання діалогу влади та громадянського суспільства [Електронний ресурс] / М. О. Кушнір. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_uprav/2011_3/21.pdf.
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації». – К., 2012. – 335 с.
3. Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери). – К. : НІСД, 2011. – 46 с.
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
5. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
6. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 року № 85-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-%D1%80>.

7. Про телебачення і радіомовлення : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

Рецензенти: **Палагнюк Ю. В.** – к.політ.н.;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Гавінська О. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії: 27.09.2012 р.

ГАВІНСЬКА Олена Іванівна – аспірант кафедри україністики Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: комунікаційні зв'язки органів публічного управління з медіа сектором України.