



О. С. Бузулук,  
магістрантка

УДК[007: 304: 659]: 352(477.82-2)

## Законодавче регулювання інформаційної діяльності органів місцевого самоврядування

У статті досліджено основні положення трьох законодавчих актів України щодо інформаційної діяльності органів місцевого самоврядування. Визначено деякі проблемні питання законодавчого регулювання цієї діяльності та виокремлено її особливості. Акцентовано, що успішна інформаційна діяльність органів місцевого самоврядування є необхідною умовою для існування й розвитку незалежної держави, а для цього законодавство в інформаційній сфері необхідно вдосконалити, зокрема в аспекті діяльності органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** інформаційна діяльність, органи місцевого самоврядування, законодавче регулювання.

У сучасних умовах суспільного розвитку України, пов'язаних зокрема з розбудовою інформаційного суспільства та інтеграцією держави в Європейський Союз, важливою є адаптація національного інформаційного законодавства до цих суспільних умов. Оскільки органи місцевого самоврядування є самостійними територіальними одиницями, то їх інформаційна діяльність також повинна належним чином регламентуватися в межах законодавства.

Загалом, діюче законодавство в інформаційній сфері відображає запити і потреби органів місцевого самоврядування, однак відсутня системність в реалізації заходів щодо забезпечення сталої інформаційної діяльності органів місцевого самоврядування.

Проблема законодавчого регулювання інформаційної діяльності органів влади в Україні розглядається останнім часом на різних рівнях і в різних наукових площинах, цій темі присвячено ряд наукових статей, монографій, інших наукових публікацій, їх авторами є авторитетні фахівці, експерти, науковці, до числа яких слід зарахувати Р. Калюжного, В. Брижка, О. Баранова, Є. Макаренко, К. Белякова, Г. Почепцова, С. Чукут, О. Кохановську, Т. Костецьку, А. Марущака, О. Додонова, Б. Кормича, В. Гавловського, М. Гуцалюка, В. Цимбалюка, О. Сосніна. Чимало цінних настанов у цій сфері можна почерпнути із праць відомого вченого М. Кастельса, який вважається одним із найвідоміших соціологів сучасності, що спеціалізується в галузі інформаційного суспільства і який у своїх роботах досліджує розвиток комунікаційних можливостей суспільства, широке використання інтернету, національну наукову політику тощо. Інформаційно-аналітична діяльність органів влади, роль інформації у про-

цесі прийняття державно-управлінських рішень є предметом досліджень А. Ахламова, В. Бакуменка, А. Дегтяра, В. Дорофійенка, І. Древицької, Ю. Машкарова, В. Мороза, О. Крюкова, Н. Нижник, В. Тертички, В. Троня та ін.

Однак варто зауважити, що законодавче регулювання інформаційної діяльності саме органів місцевого самоврядування залишається здебільшого поза увагою вчених і науковців.

*Мета* статті – дослідити діюче законодавче забезпечення щодо інформаційної діяльності органів місцевого самоврядування.

*Завданням* статті передбачено проаналізувати основні положення трьох основних нормативно-правових актів, якими керуються органи місцевого самоврядування у своїй інформаційній діяльності, виокремити її особливості та проблеми на сучасному етапі. Інші закони з інформаційної сфери будуть предметом вивчення у подальших наукових розвідках.

Нормативно-правову базу державної інформаційної політики і правове поле інформаційної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування як джерела офіційної інформації складають такі офіційні державні документи:

• Закони України «Про телекомунікації», «Про телебачення і радіомовлення», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку випуску видавничої продукції на умовах державного замовлення», «Про захист суспільної моралі», «Про доступ до публічної інформації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади



та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про інформацію», «Про місцеві державні адміністрації» (статті 13, 25);

• Наказ Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України і Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25. 11. 2002 р. № 327/225 «Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади»;

• Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернету інформації про діяльність органів виконавчої влади», Положення про НКР «Положення про науково-консультативну раду Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі» від 7 жовтня 2008 р. № 4, Постанова Кабінету Міністрів України від 31. 01. 2007 р. № 106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм», Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21. 11. 2007 р. № 1035-р, Постанова Кабінету Міністрів України від 03. 11. 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Накази Міністерства економіки України від 04. 12. 2006 р. № 367 «Про методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» та від 04. 12. 2009 р. № 1367 «Про Порядок обміну інформацією між виконавцями державних цільових програм та координації цієї роботи» [1, 12].

У цій статті ми розглянемо три найважливіші Закони, що регулюють інформаційну діяльність органів місцевого самоврядування: «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів».

Базовим «інформаційним» законом є Закон України «Про інформацію» [2].

Вже в першій статті Закону визначено, що «суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень» [2].

У четвертій статті визначено, що всі суб'єкти владних повноважень є разом із тим і суб'єкта-

ми інформаційних відносин, а об'єктом є інформація.

Стаття 6, яка гарантує право на інформацію, наголошує: «Обов'язком суб'єктів владних повноважень є інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення; обов'язком суб'єктів владних повноважень є визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації» [2].

Важливою є 24 стаття Закону «Заборона цензури та заборона втручання в професійну діяльність журналістів і засобів масової інформації», де суб'єкти владних повноважень згадуються у другому пункті, а саме: «Забороняються втручання у професійну діяльність журналістів, контроль за змістом поширюваної інформації, зокрема з метою поширення чи непоширення певної інформації, замовчування суспільно необхідної інформації, накладення заборони на висвітлення окремих тем, показ окремих осіб або поширення інформації про них, заборони критикувати суб'єкти владних повноважень, крім випадків, встановлених законом, договором між засновником (власником) і трудовим колективом, редакційним статутом» [2].

Тобто в Законі чітко прописано, що органи місцевого самоврядування, які належать до суб'єктів владних повноважень, не мають права забороняти журналістам критикувати їхню діяльність.

Наступна стаття Закону гарантує журналістам безперешкодне відвідування приміщень суб'єктів владних повноважень, а також «відкриті заходи, які ними проводяться, та бути особисто прийнятим у розумні строки їх посадовими і службовими особами, крім випадків, визначених законодавством» [2].

Однак уже у 26 статті передбачається можлива акредитація журналістів суб'єктами владних повноважень «з метою створення сприятливих умов для здійснення журналістами, працівниками засобів масової інформації професійної діяльності» [2]. Разом із тим перший пункт цієї статті передбачає: «Відсутність акредитації не може бути підставою для відмови в допуску журналіста, працівника засобу масової інформації на відкриті заходи, що проводить суб'єкт владних повноважень» [2].

Ця сама стаття визначає особливості акредитації журналістів: її порядок, документи для акредитації, обов'язки суб'єктів владних повноважень щодо акредитованих журналістів, припинення акредитації, інші умови акредитації тощо.

Порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової



інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування визначає Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [3]. У цьому Законі, на відміну від попереднього, розділені поняття органів державної влади та органів місцевого самоврядування, вони вже не іменуються суб'єктами владних повноважень.

У першій статті «Визначення термінів» ці два поняття незмінно стоять поруч. Але нас цікавить правове регулювання інформаційної діяльності саме органів місцевого самоврядування.

У цьому Законі надано тлумачення понять «висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування» і «порядок висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування», а також пояснення, що таке засіб масової інформації, офіційне видання органів місцевого самоврядування, інформаційні служби та офіційна інформація органів місцевого самоврядування.

Стаття друга визначає: «Органи місцевого самоврядування 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, передбачених Законом України «Про державну таємницю», не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес» [3].

Власне, ця стаття визначає, що інформація органів місцевого самоврядування для журналістів має надаватись через інформаційні служби.

Одне з найважливіших питань взаємодії органів місцевого самоврядування і засобів масової інформації – це фінансування й витрати, пов'язані з висвітленням діяльності органів влади. Тож Закон передбачає укладення договорів та угод між цими суб'єктами, крім того, порядок фінансування може передбачатись положеннями редакційних статутів. Якщо ж такі документи не укладаються, то «редакція недержавного засобу масової інформації має право самостійно, відповідно до законодавства України, висвітлювати діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, визначаючи у своєму статуті джерела фінансування витрат на це висвітлення» [3].

Варто зазначити, що всі витрати й видатки на висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування мають передбачатись у місцевих бюджетах: «Органи місцевого самоврядування у своїх кошторисах зобов'язані передбачати витрати на висвітлення своєї діяльності засобами масової інформації» [3].

Засоби масової інформації можуть отримувати інформацію про діяльність органів місцевого самоврядування самостійно або через інформаційні служби цих органів. Закон визначає, що інформаційні служби – це «інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом» [3]. Ці служби можуть використовувати цілий ряд форм для підготовки й оприлюднення інформації: випускати бюлетені, прес-релізи, огляди, інформаційні збірники, експрес-інформації, проводити брифінги, прес-конференції, організувати інтерв'ю, готувати теле- й радіопередачі, публікувати інформацію посадових осіб у засобах масової інформації, створювати архіви інформації тощо.

Окрім того, вони «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» [3].

У третьому розділі викладаються форми і порядок висвітлення діяльності органів влади аудіовізуальними засобами масової інформації. В цілому тут говориться про висвітлення діяльності саме органів державної влади, однак вже у 16 статті йдеться про те, що «Національна телекомпанія України і Національна радіокомпанія України включають до інформаційних програм у день, коли відбувалася відповідна подія, повідомлення про... важливі факти діяльності органів місцевого самоврядування» [3].

Згідно з Законом робота органів місцевого самоврядування має бути предметом всебічного і об'єктивного висвітлення державних аудіовізуальних засобів масової інформації. Для цього, як ідеться в 19 статті, «в обсягах державного замовлення Національної телекомпанії України і Національної радіокомпанії України відводиться три відсотки від річного обсягу часу загальнонаціонального каналу, на якому здійснюється мовлення. У разі проведення спільних заходів цих органів квота часу для їх висвітлення розподіляється порівну» [3].

Відео- та аудіозаписи про діяльність органів місцевого самоврядування потім зберігаються у державних архівах і можуть використовуватись громадянами й журналістами «відповідно до Закону України «Про Національний архівний фонд і архівні установи» та Закону України «Про державну таємницю» [3].

Що ж стосується висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування друкованими



засобами масової інформації, то воно здійснюється на основі укладених між ними договорів і угод, про що вже йшлося вище. Так само публікуються й офіційні документи органів місцевого самоврядування. Якщо ж друкований засіб масової інформації фінансується з місцевого бюджету, то на таке висвітлення відводиться «не більше 20 відсотків газетної площі кожного номера» [3].

Органи влади в Україні за допомогою законодавства подбали про те, щоб журналісти провадили свою діяльність, не вдаючись до серйозної критики. Одним із найбільш суперечливих законів на цю тему є Закон «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [4]. Документ «визначає правові, економічні, організаційні засади державної підтримки засобів масової інформації та соціального захисту журналістів» [4] і «поширює систему правового регулювання в інформаційній сфері» [4].

Як ідеться в Законі, «державна підтримка засобів масової інформації – сукупність правових, економічних, соціальних, організаційних та інших заходів державного сприяння зміцненню і розвитку інформаційної галузі, її інфраструктури» [4].

Однак останнім часом в Україні ведуться дискусії про те, чи потрібна взагалі державна підтримка в такому вигляді, як вона є зараз, чи потрібні державні засоби масової інформації, чи зміцнюється або ж розвалюється інформаційна галузь та інформаційний простір. Однак стан сучасного українського інформаційного простору та вплив на нього держави є предметом іншого наукового дослідження.

Що стосується вище зазначеного Закону й інформаційної діяльності органів місцевого самоврядування, то останні можуть створювати комунальні засоби масової інформації, які й висвітлюватимуть їх діяльність згідно зі Статутом.

Але хоч Закон і дає ряд переваг для такого виду ЗМІ, однак разом з тим створює їм проблеми. Наприклад, якщо засіб масової інформації має заборгованість за оренду приміщення чи комунальні послуги, відповідальність за це бере на себе орган місцевого самоврядування, який може сплатити борг самостійно чи з редакцією або ж передати приміщення у власність трудового колективу. Окрім того, орендою та всіма іншими послугами комунальні ЗМІ користуються в якості бюджетних організацій.

Окрім того, всі місцеві засоби масової інформації можуть отримувати додаткову державну економічну підтримку: «Дотація щорічно поширюється на місцеві газети в кожному районі і місті та на комунальні районні, міські та

міськрайонні телерадіоорганізації. Дотація виділяється залежно від фінансових можливостей держави, органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій» [4].

Згідно з Законом органи місцевого самоврядування як співзасновники чи засновники засобів масової інформації зобов'язані повністю виконувати власні фінансові зобов'язання перед ними.

Закон також захищає права працівників комунальних ЗМІ. Так, у процесі приватизації орган місцевого самоврядування може допустити продаж «трудовам колективам майна підприємств за їх балансовою вартістю» [4], продаж «акцій та створення відкритих акціонерних товариств, інших сприятливих для інформаційної сфери форм і умов приватизації» [4]. Також 12 стаття передбачає: «Стаж роботи журналіста в державних та комунальних засобах масової інформації зараховується до стажу державної служби, а стаж державної служби зараховується до стажу роботи журналіста в державному або комунальному засобі масової інформації» [4].

Заробітна плата керівника редакції друкованого засобу масової інформації чи керівника телерадіоорганізації «не може бути нижчою від заробітної плати заступника керівника секретаріату (апарату) відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування» [4].

Однак, на підставі чого існує таке прирівняння розміру заробітної плати журналіста державного або комунального засобу масової інформації до середньої заробітної плати працівника відповідної кваліфікації та посадового рівня органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, Закон не пояснює.

Закон передбачає ряд інших особливих пільг для журналістів комунальних засобів масової інформації. При цьому всьому, орган місцевого самоврядування несе відповідальність за «втручання в професійну організаційно-творчу діяльність засобів масової інформації та в індивідуальну професійну творчу діяльність журналістів, інші посягання на свободу інформаційної діяльності, односторонні рішення щодо засобів масової інформації та їх працівників за наявності інших співзасновників» [4].

Таким чином, Закон дозволяє органам місцевого самоврядування створювати комунальні засоби масової інформації, які б висвітлювали їх діяльність на певних умовах. Закон, на перший погляд, гарантує права і свободи журналістам таких ЗМІ, забезпечує їх всім необхідним при виконанні службових обов'язків. Але маємо сумнів, що журналіст комунального засобу масової інформації в таких умовах забезпечуватиме об'єктивне інформування громадян про



роботу органів місцевого самоврядування і що в такого виду ЗМІ буде присутня критика цих органів влади.

Виходом із ситуації може бути відмова від заснування комунальних ЗМІ, натомість органи влади можуть випускати бюлетені, де друкуватимуть прийняті офіційні документи й іншу інформацію про свою роботу. Такі бюлетені можуть розповсюджуватись безкоштовно, а краще, щоб вони були в електронному вигляді і розміщувались на офіційних веб-сайтах. Закономлені кошти можна було б направляти порівну для підтримки всіх ЗМІ, які функціонують на території міста, селища чи іншого населеного пункту, або ж на інші цілі.

Інформування є одним із п'яти типів взаємодії органів влади з громадськістю, для здійснення якого використовуються різноманітні форми: прес-конференції, буклети, прес-релізи тощо.

Важливо розуміти, що далі йдуть консультування, партнерство, делегування та контроль [1, 57]. Але кінцевий результат залежить від того, наскільки повним та якісним було інформування з боку органів влади, у нашому випадку – органів місцевого самоврядування, наскільки їх інформаційна діяльність відповідає нормам інформаційного законодавства.

Проаналізувавши три найважливіші Закони, які регулюють інформаційну діяльність органів місцевого самоврядування, можна зробити такі *висновки*: основними недоліками даних нормативно-правових актів є фрагментарність і

несистемний підхід в реалізації заходів щодо створення законодавчих та правових умов для забезпечення сталої інформаційної діяльності органів місцевого самоврядування; у більшості Законів не розмежовані поняття органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх інформаційна діяльність, що не сприяє демократизації державотворчого процесу, а навпаки, дає можливість поглибити останнім власні повноваження і роль на місцевому рівні. Водночас, розглянуті Закони не повністю задовольняють потреби суспільства, оскільки не передбачають умов, за яких громадяни самі брали б участь у творенні інформаційної політики.

1. *Довідник «Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування: світовий та український досвід»* / [наук. керів. О. С. Поважний]. – Донецьк : ДонДУУ, 2011. – 96 с.

2. *Закон України «Про інформацію»* [Електронний ресурс]. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

3. *Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації* [Електронний ресурс]. – URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>.

4. *Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»* [Електронний ресурс]. – URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%D0%B2%D1%80>.

Подано до редакції 26. 04. 2013 р.

#### **Buzuluk Olha. Legislative regulation of information activity of self-governing authorities.**

The article examines the main provisions of three acts of legislation of Ukraine on information activities of the self-governing authorities. It is defined some issues of legal regulation of this activity and its features. The attention is stressed that successful information activities of the self-governing authorities is the requirement for existence and development of the independent state. That is why the legislation in the field of information should be improved, particularly in the terms of self-governing authorities.

**Keywords:** information, self-governing authorities, legislative regulation.

#### **Бузулук О. С. Законодательное регулирование информационной деятельности органов местного самоуправления.**

В статье исследованы основные положения трех законодательных актов Украины по информационной деятельности органов местного самоуправления. Определены некоторые проблемные вопросы законодательного регулирования этой деятельности и выделены ее особенности. Акцентируется, что успешная информационная деятельность органов местного самоуправления является необходимым условием для существования и развития независимого государства, а для этого законодательство в информационной сфере необходимо усовершенствовать, в частности в аспекте деятельности органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** информационная деятельность, органы местного самоуправления, законодательное регулирование.