

БУРЛАКОВ С. В.,

здобувач кафедри

адміністративного права і процесу

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.953

**МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ
ВИСВІТЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ**

У даній науковій статті особливу увагу приділено розкриттю мети, завдань і принципів висвітлення діяльності публічної адміністрації України.

Ключові слова: інформація, публічна адміністрація, висвітлення інформації, способи доступу до публічної інформації, засоби масової інформації.

В данной научной статье особое внимание уделено раскрытию цели, задач и принципов освещения деятельности публичной администрации Украины.

Ключевые слова: информация, публичная администрация, освещения информации, способы доступа к публичной информации, средства массовой информации.

In this scientific paper, special attention is paid to the disclosure of the purpose, objectives and principles of the coverage of public administration in Ukraine.

Key words: information, public administration, coverage information, how to access the public information media.

Вступ. Однією з найважливіших гарантій становлення будь-якого демократичного суспільства є створення реальних умов щодо доступу громадськості як до публічної інформації загалом, так і інформації про діяльність публічної адміністрації зокрема. Ще з 1766 року Закон Швеції про свободу преси визначив принцип, згідно з яким урядові документи мають бути відкритими для суспільства, а також надав громадянам право звертатися із запитом до урядових органів щодо надання документів. У цілому досвід інших країн, які прийняли відповідні закони щодо регулювання інформаційних відносин, свідчить про позитивний вплив таких законодавчих змін на реалізацію громадянами інших основоположних прав, підвищення ефективності діяльності органів влади, а також зменшення ризиків корупції.

Право інформувати і бути проінформованим визнане одним із фундаментальних прав особи у ст. 19 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року. Ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини й основних свобод гарантує право осіб, у тому числі ЗМІ, інформувати громадськість, а громадськості гарантує право отримувати інформацію.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття змісту мети, завдань і принципів висвітлення діяльності публічної адміністрації України.

Стан дослідження. Питання висвітлення діяльності публічної адміністрації України в різні часи були об'єктами досліджень таких учених: І.В. Арістова, А.І. Буханевич, В.В. Вуколов, А.О. Дегтяр, Р.А. Калюжний, Р.А. Коваль, М.Г. Лашкіна, А.І. Таїров, М.Я. Швець та інші.

Результати дослідження. Мета (ціль) – це те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти [1, с. 683]. Слід зазначити, що одним з основоположних законодавчих актів, яким регулюються інформаційні відносини в державі, є Закон України від 23 вересня 1997 року «Про по-



рядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [2], в якому не міститься конкретно визначеної мети, що, на нашу думку, є суттєвим недоліком. Як ми вже наводили, мета – це те, чого хтось хоче досягти. Тому без чітко визначеної мети не може бути якісного результату.

Також метою висвітлення діяльності публічної адміністрації є створення механізмів реалізації конституційного права кожного на доступ до інформації та участь в управлінні державними справами.

Успішна реалізація поставленої мети передбачає виконання ряду завдань, під чим розуміють наперед визначений, регламентований для виконання обсяг роботи. Іноді завдання розглядають як певну справу, настанову або розпорядження виконати певне доручення.

Обов'язковому висвітленню діяльності суб'єктів публічної адміністрації в засобах масової інформації підлягає інформація про наступне:

1) організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру й обсяг бюджетних коштів, порядок і механізм їх витрачання тощо);

2) рішення, прийняті суб'єктом владних повноважень, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;

3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими суб'єктами, а також форми і зразки документів, правила їх заповнення;

4) механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень органу публічної адміністрації;

5) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

6) загальні правила роботи суб'єктів владних повноважень (місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти, розклад роботи і графік прийому громадян);

7) іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Ураховуючи міжнародні та європейські стандарти у сфері доступу до інформації, на яких, безумовно, базується й національне законодавство, можна виділити *два види оприлюднення інформації* щодо висвітлення діяльності суб'єктів публічної адміністрації: активне та пасивне висвітлення діяльності.

Під **пасивним висвітленням діяльності** органу публічної адміністрації слід розуміти одержання інформації громадянином про діяльність органу державної влади чи місцевого самоврядування шляхом його безпосереднього звернення до відповідного суб'єкта та отримання необхідної відповіді, можливої участі в колегіальних засіданнях відповідного суб'єкта, а також можливості ознайомлення з інформацією у приміщенні органу публічної адміністрації. У свою чергу **активне висвітлення діяльності** – це оприлюднення інформації органом публічної адміністрації про свою діяльність, ухвалені рішення чи їх проекти в засобах масової інформації.

Треба відзначити, що висвітлення діяльності органу публічної адміністрації, як і будь-який інший вид діяльності, має ґрунтуватися на концептуальних ідеях, які є основоположними поняттями будь-якої правової категорії. Принципи як узагальнена правова категорія визначають соціальну сутність і правову спрямованість будь-якої діяльності [3, с. 98]. Таким чином, дослідження поняття принципів та їх системи диктується не лише теоретичними, а й практичними інтересами будь-якої сфери.

Однак перш ніж перейти до детального розгляду принципів висвітлення діяльності публічної адміністрації, необхідно дослідити зміст та особливості зазначеного терміна.

Принцип (від лат. principium – початок, основа) – це керівна ідея, основа системи, що представляє узагальнення й поширення будь-якого положення на всі явища тієї області, з якої даний принцип абстраговано; це основне вихідне положення певної теорії,



вчення, науки, світогляду, політичної організації [4, с. 48]. Водночас принципи встановлюють основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи управління загальними процесами.

Принципи представляють собою результат узагальнення людьми діючих законів і закономірностей, притаманних їм спільних рис, характерних фактів та ознак, які стають загальним початком їх діяльності.

На підставі вищевикладеного вважаємо, що принципи – це закріплені в законодавстві основні ідеї, що характеризують сутність, правову природу і зміст усіх інститутів суспільства, спрямовані на вирішення конкретних завдань та створення необхідних умов, для їх безпечного розвитку й функціонування.

Водночас треба відзначити, що система принципів має дуже широкий спектр, який потребує класифікації.

В.Б. Авер'янов серед принципів сучасного адміністративного права виділяє загальні і спеціальні принципи, до загальних відносячи принципи, які мають фундаментальне значення для всієї галузі та проявляються й деталізуються у спеціальних принципах, характерних для окремих інститутів адміністративного права [5, с. 82].

В.К. Колпаков класифікує принципи на три групи: соціально-політичні принципи (законність, гласність, демократизм тощо), організаційні принципи (галузевий, функціональний, територіальний), організаційні принципи функціонування (нормативність діяльності, єдиноначальність, колегіальність тощо) [6, с. 19].

А.М. Школик вважає, що принципи поділяються на дві групи: засадничі (законність, пропорційність, привселюдність, об'єктивність і неупередженість, рівність перед законом, відповідність до законної мети) та процедурні (доступність послуг публічної адміністрації, часові обмеження адміністративних справ тощо), при цьому відзначаючи, що неможливо визначити чіткі відмінності між ними [7, с. 35].

О.В. Кузьменко виділяє три групи принципів: загальні, міжгалузеві та галузеві [8, с. 115-118].

Так, на думку О.Ф. Скакун, усі принципи можна поділити на загально-соціальні та спеціально-соціальні (юридичні) [9].

Отже, висвітлення діяльності публічної адміністрації базується на засадничих і процедурних принципах.

Засадничі принципи висвітлення діяльності публічної адміністрації – це ті принципи, які впливають на весь процес висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації та є для нього основними, базовими (наприклад, законність, привселюдність, рівність перед законом, всебічне й об'єктивне висвітлення). До них належать такі принципи: верховенства права, законності, рівності, об'єктивності, свободи вираження поглядів і переконань, гарантованості права на інформацію або вільного отримання й поширення інформації, максимальної прозорості та відкритості, достовірності та повноти висвітлення, соціальної орієнтації, принцип вичерпного переліку винятків із принципу максимальної відкритості висвітлення діяльності. Такі принципи, поряд з урахуванням особливостей цілей, завдань і функцій, визначають основний зміст і специфіку діяльності щодо висвітлення діяльності публічної адміністрації.

Процедурні принципи висвітлення діяльності публічної адміністрації становлять підґрунтя для реалізації спеціальних завдань, що покладені в основу даної сфери (відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією тощо). До таких принципів, на нашу думку, можна віднести наступні: обов'язковості оприлюднення інформації, сприяння прозорості й відкритості в управлінській діяльності, забезпечення процедур, що сприяють доступу до інформації, відкритості засідань органів державної влади та органів місцевого самоврядування для громадськості, всебічного й об'єктивного висвітлення діяльності публічної адміністрації.



Розглянемо більш детально вищеперераховані процедурні принципи.

Принцип обов'язковості оприлюднення зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування надавати ЗМІ інформацію щодо їх діяльності, яка є обов'язковою для оприлюднення та має винятково важливе значення і становить суспільний інтерес. Саме завдяки вказаному принципу і створюється можливість реалізації одного з основних завдань висвітлення діяльності публічної адміністрації – безпосереднє інформування громадськості про діяльність публічної адміністрації (шляхом оприлюднення через засоби масової інформації). У зв'язку із чим нами й було запропоновано внесення доповнення до Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» щодо визначення обов'язкового обсягу інформації, яка підлягає оприлюдненню під час висвітлення діяльності публічної адміністрації.

Принципом сприяння прозорості й відкритості в управлінській діяльності передбачається активне сприяння з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування прозорості й відкритості їх діяльності. Успішність реалізації національного законодавства про доступ до інформації безпосередньо залежить від кадрових та інших ресурсних можливостей органів державної влади й органів місцевого самоврядування, системи державної служби в цілому. Отже, особливими мають бути вимоги до цих органів та їх посадових осіб у частині їх компетентності щодо забезпечення права доступу громадян до публічної інформації. Не менш важливим компонентом є поширення громадянської освіти, підвищення рівня обізнаності в суспільстві щодо умов, порядку і процедур реалізації права на доступ до публічної інформації.

Принцип забезпечення процедур, що сприяють доступу до інформації, зокрема швидкості й сумлінності розгляду запитів інформації та доступності оскарження відмов в їх наданні. Прийняття рішення щодо надання інформації здійснюється безпосередньо в органі державної влади, який володіє відповідною інформацією. Процедури ухвалення такого рішення передбачаються також у результаті оскарження в незалежному адміністративному органі та суді. Отже, законом має бути гарантоване право громадянина оскаржити відмову державного органу в наданні запитуваної інформації. Встановлення процедур, що сприяють доступу до інформації, зобов'язує визначати чіткі терміни для розгляду й надання відповідей на запити, оформлення вмотивованих відповідей у разі відмови.

Принцип відкритості засідань органів державної влади та органів місцевого самоврядування для громадськості, відповідно до якого засідання органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають бути відкритими для громадськості, що пов'язано із правом громадськості брати участь у процесі прийняття рішень. При цьому рішення про проведення закритих і відкритих засідань органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають повідомлятися завчасно, що сприяє забезпеченню присутності громадськості на засіданнях. Засідання є закритими лише за достатніх підстав та відповідно до встановленого законом порядку. Підставами для проведення закритого засідання за певних обставин може бути розгляд питань національної безпеки, охорони здоров'я населення, громадської безпеки, законності та правопорядку, таємниці слідства, особистої таємниці, комерційної таємниці. Це стосується органів державної влади, що приймають рішення обов'язкового, а не рекомендаційного характеру, а також формальних зустрічей, офіційних скликань органів державної влади та органів місцевого самоврядування для здійснення управління публічними справами, що відбуваються з дотриманням формальних процесуальних правил.

Принцип всебічного й об'єктивного висвітлення діяльності публічної адміністрації гарантує оприлюднення діяльності публічної адміністрації на засадах представлення інформації з різних позицій і відповідно до подій, що відбуваються в суспільстві. Засобом масової інформації або журналістам забороняється розривати чи змішувати коментарями зміст офіційної інформації, що оприлюднюється.



Принцип достовірності та повноти висвітлення полягає в тому, що засоби масової інформації, висвітлюючи діяльність публічної адміністрації, зобов'язані надавати лише ту інформацію про їх діяльність, яка відповідає дійсності. Крім того, така інформація повинна оприлюднюватись у повному обсязі, а не відірвано від загального контексту чи ситуації.

Не менш важливим, на наш погляд, є **принцип соціальної орієнтації**, який надає пріоритетне значення під час висвітлення діяльності публічної адміністрації оприлюдненню інформації про діяльність соціального спрямування, наприклад, будівництво комунального житла тощо.

Принцип рівності означає забезпечення рівного права для всіх засобів масової інформації, які уклали згідно з чинним законодавством відповідні угоди про висвітлення діяльності органів публічної адміністрації, на отримання інформації про діяльність останніх. Слід зазначити, що за даними моніторингу порушень законних прав та інтересів журналістів, що проводиться Міжнародною асоціацією із захисту свободи слова, вибірковість у наданні інформації є одним із найбільш поширених видів даних правопорушень.

Ще один принцип, який, на нашу думку, стосується висвітлення діяльності публічної адміністрації, – це **принцип свободи вираження поглядів і переконань**. Відповідно до положень законодавства, яким регулюється порядок висвітлення діяльності публічної адміністрації, даним принципом забезпечується право засобів масової інформації проводити власне дослідження й аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати їм оцінку та коментувати їх діяльність. Наприклад, у Сполучених Штатах Америки як в одній із найдемократичніших країн світу під свободою вираження поглядів розуміють забезпечення захисту наступних прав особи: мати власні переконання й вірування; право на вільний обмін інформації з будь-якого питання; право не відповідати на запитання; право на отримання інформації від інших осіб; право запитувати й отримувати інформацію з усіх джерел; право спілкуватися й об'єднуватися з іншими особами. При цьому виділяються чотири блага, які отримує суспільство під час здійснення вільного самовираження, зокрема, свобода слова допомагає встановити істину, встановити демократичне правління, вирішувати суперечки, не застосовуючи насильства, можливість окремої особи самореалізуватися як члену суспільства.

Із викладеного видно, що даний принцип є невід'ємною частиною всієї системи принципів, на яких базується висвітлення діяльності публічної адміністрації.

Висновки. Таким чином, під принципами висвітлення діяльності публічної адміністрації слід розуміти закріплені в діючому законодавстві України основні ідеї, що характеризують сутність, правову природу, зміст та юридичне призначення оприлюднення відомостей про діяльність публічної адміністрації, а також визначають подальший законодавчий розвиток і порядок одержання, збирання, створення, поширення, використання і зберігання інформації про діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови / за ред. І.К. Білодіда та ін. – К. : Наукова думка, 1972. – Т. 3. – 744 с.
2. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. № 49. – Ст. 299.
3. Колодій А.М. Принципи права України : монографія / А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.



4. Сущенко В.Д. Сучасний процес управління в органах внутрішніх справ : монографічне дослідження / В.Д. Сущенко, С.В. Присяжний, О.І. Коваленко. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 352 с.

5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / Редкол.: В.Б. Авер'янов (гол.) та ін. – К. : Юридична думка, 2004. – 1172 с.

6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 544 с.

7. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник [для юрид. фак-тів та фак-тів міжнар. відносин] / А.М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

8. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права : монографія / О.В. Кузьменко. – Львів : ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – 232 с.

9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

ВОЛІК В. В.,

кандидат юридичних наук
(Донецька міська рада)

УДК 347.763.36

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МІСЬКОГО ТРАНСПОРТУ

В роботі визначено методологічні засади формування державної політики у сфері міського транспорту. Автором розглянуто закордонний досвід формування державної політики у цій галузі та зроблено пропозиції щодо впровадження цього досвіду у процесі реформування транспортної галузі в Україні.

Ключові слова: міський транспорт, державне управління, державна політика.

В работе определены методологические основы формирования государственной политики в сфере городского транспорта. Автором рассмотрен зарубежный опыт формирования государственной политики в этой сфере, разработаны предложения по внедрению этого опыта в процессе реформирования транспортной отрасли в Украине.

Ключевые слова: городской транспорт, государственное регулирование, государственная политика.

In article the author investigated methodological bases of formation of a state policy in the sphere of city transport. The author studied foreign experience of formation of a state policy in this sphere, and developed offers on introduction of this experience when reforming the transport sphere in Ukraine.

Key words: city transport, state regulation, state policy.

Вступ. Міський транспорт відіграє важливу роль у забезпеченні сталого розвитку економіки міста, регіону та країни в цілому. Тому держава покладає багато зусиль задля забезпечення належного розвитку цієї сфери. При цьому її головною метою є ефектив-

