

УДК 32.019.51

*Т. В. ФЕДОРІВ*

## **НОВІ ПІДХОДИ ДО ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ЗМІ**

*Проаналізовано законодавчі засади взаємодії ЗМІ та органів державної влади у зв'язку з ухваленням Закону України “Про доступ до публічної інформації” та нової редакції, Закону України “Про інформацію”, визначено поняття суспільного інтересу, запропоновано механізми вдосконалення співпраці ЗМІ й органів державної влади.*

**Ключові слова:** публічна інформація, суспільний інтерес, державна влада.

*The legal principles of cooperation of mass media and public authorities are analysed in the abstract on basis of the Law on public information and new release of the Law on information, the concept of public interest is certain, the mechanisms of perfection of collaboration of mass media and public authorities are offered.*

**Key words:** public information, public interest, state authority.

Закони України “Про доступ до публічної інформації” та “Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” сприятимуть суттєвому покращанню законодавчого регулювання доступу до інформації в Україні. Розробники цих законів наголошували, що їхнє завдання – зробити рішення органів державної влади якіснішими. “Завдання законів ще й у тому, щоб змусити кожного чиновника подивитися на кожен документ, який він підписує. Він повинен знати, що не колись, а вже тепер цей документ стане надбанням громадськості” [5]. Зміни в законодавстві істотно змінюють роботу органів державної влади і закріплюють права представників ЗМІ. Хоча в реальності багато представників органів державної влади виявляють брак знань або небажання утверджувати процедури публічної політики: неформовано правил взаємодії з кожним громадянином, громадською організацією чи юридичною особою; досі необґрунтовано відмовляють у наданні інформації, що суперечить і попереднім положенням Закону України “Про інформацію”. З іншого боку – громадськість демонструє небажання брати участь у здійсненні державної політики та недовіру до діалогу з органами державної влади.

Останнім часом проблему взаємодії органів державної влади та ЗМІ, відкритість, прозорість роботи державних службовців висвітлювали у своїх працях такі українські науковці: Н. Дніпренко, Н. Драгомирецька, І. Ібрагімова, О. Загвойська, С. Колосок, Н. Окша, Г. Почепцов, Є. Ромат, А. Семенченко, І. Слісаренко, С. Чукут та ін. Проте окремого тлумачення

потребує поняття “суспільного інтересу”, оскільки проблеми регулювання взаємодії органів державної влади та ЗМІ набувають нового характеру і потребують докладного дослідження.

Мета статті – виявити основні принципи взаємодії органів державної влади зі ЗМІ, які закріплюють Закони України “Про доступ до публічної інформації” та “Про внесення змін до Закону України “Про інформацію”, надати практичні рекомендації з роботи зі ЗМІ для органів державної влади.

З ухваленням Законів України “Про доступ до публічної інформації”, який набув чинності 9 травня 2011 р. та змін до “Закону України “Про інформацію”, який набув чинності 10 травня 2011 р., органи державної влади і ЗМІ взаємодіятимуть на таких принципах: 1) інформаційної відкритості державної влади, яка передбачає свободу доступу до інформації та наявність ефективних процедур його забезпечення; 2) активного інформування органами державної влади громадян про свою діяльність, не чекаючи відповідних запитів; 3) оприлюднення інформації, згідно з яким уся інформація, якою володіють публічні органи, підлягає оприлюдненню; винятки дуже обмежені і їх слід обґрунтовувати; 4) спрощеної процедури доступу до інформації: інформаційні запити повинні опрацьовуватися протягом п’яти днів (лише в окремих випадках протягом 20-ти днів з належним обґрунтуванням); узаконено запити поштою, телефоном, факсом, електронною поштою) на вибір запитувача; 5) відкритості ухвалення рішень: розпорядники інформації зобов’язані оприлюднювати: інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси; нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), проекти рішень, що підлягають обговоренню; перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси та іншу інформацію, передбачену ст. 15 Закону України “Про доступ до публічної інформації”; 6) права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації у суді [1; 2].

Згідно із Законом України “Про доступ до публічної інформації”, публічна інформація є відкритою, крім випадків, установлених законом. Це істотно відрізняється від ситуації, коли органи державної влади фактично могли обмежувати доступ до інформації фактично на власний розсуд. Відтепер установлення обмежень на доступ до інформації регулюватиметься тільки законом “Про доступ до інформації” та іншими законодавчими актами, що регулюють правовий режим певних видів таємної інформації (зокрема, Закони України “Про державну таємницю”, “Про банки і банківську діяльність”, “Про адвокатуру” тощо). Обмеження доступу до інформації застосовуватиметься тільки за наявності таких трьох умов (ст. 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації”): 1) обмеження здійснюється виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або

громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди вищезгаданим інтересам; 3) шкода від розголошення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Згідно зі ст. 6 Закону, не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. Так само не належать до інформації з обмеженим доступом декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які: 1) претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади; 2) обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії. Утаємниченню відтепер підлягає інформація, а не документ: якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений [3].

Закон України “Про доступ до публічної інформації” також захищає права інформаторів, іншими словами обстоює “право на винесення сміття з хати”: “посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довікллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обгрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довікллю” [1, ст. 11].

Закони України “Про доступ до публічної інформації” та “Про внесення змін до закону “Про інформацію” законодавчо закріплюють поняття суспільного інтересу, яке є вираженням принципу відкритості, прозорості ухвалення рішень та підзвітності суспільству. У вузькому значенні, в частині доступу до інформації, суспільний інтерес містять відомості, які стосуються загрози здоров'ю, безпеці громадян або довіклля, неналежного використання бюджетних коштів або розпорядженням державним, комунальним майном, можуть містити ознаки персональної інформації про особу або членів сім'ї особи, яка претендує на зайняття або займає виборну посаду в органах влади, обіймає посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування 1 або 2 категорії. Українське законодавство містить термін “суспільно значуща інформація”, тобто така, яка є “предметом громадського інтересу” з 2003 р. Згідно з новою редакцією Закону України “Про інформацію” від 13 січня 2011 р., “суспільно значуща інформація” є предметом суспільного інтересу.

Згідно з визначенням Комітету з Етики Британської Національної Спілки журналістів, до інформації, яка становить суспільний інтерес, належить така:

- відомості щодо загрози суспільному здоров'ю або безпеці;
- відомості, що стосуються викриття корупції або неналежного використання державних коштів;
- відомості, що можуть запобігти введенню в оману громадськості певними твердженнями чи діями з боку особи або організації;
- відомості, що містять викриття злочину або серйозної провини;
- розголошення потенційного конфлікту інтересів тих, хто обіймає владні посади [4, с. 38].

У ст. 29 змін до Закону України “Про інформацію” вказано, 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. Ця ж стаття розтлумачує предмет суспільного інтересу – це 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, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо. Попри певну розмитість визначення, законодавство все ж закріплює гарантії для журналістів при висвітленні інформації, яка є важливою для широкого загалу. Окрім того, суспільну значимість інформації, згідно з українським законодавством, може встановити суд.

Відомості, які можуть мати суспільний інтерес, також визначає також ст. 21 нової редакції Закону України “Про інформацію”. Зокрема, до інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості: 1) про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; 2) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей; 3) 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; 4) про факти порушення прав і свобод людини і громадянина; 5) про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; 6) інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Переважним доступом до відкритої інформації відтепер користуються громадяни, яким ця інформація необхідна для виконання своїх професійних обов'язків, тобто, журналісти (чого не було у старій редакції Закону). Так само, ст. 24 заборонено цензуру (якою є будь-яка вимога, спрямована до журналіста, засобу масової інформації, його засновника, видавця, керівника, розповсюджувача, узгоджувати інформацію до її поширення або накладення

заборони чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації). Важливо, що законодавець відтепер розмежує і забороняє “цензуру”, “умисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів” та “втручання у професійну діяльність журналістів” (тобто, контроль за змістом поширюваної 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).

Ст. 25 нової редакції Закону України “Про інформацію” закріплює право журналіста здійснювати письмові, аудіо- та відеозаписи із застосуванням технічних засобів; безперешкодно відвідувати приміщення суб’єктів владних повноважень, відкриті заходи, які ними проводяться, та бути особисто прийнятим у розумні строки їх посадовими і службовими особами, крім випадків, визначених законодавством.

Процедура акредитації має ґрунтуватись на принципах відкритості, рівності, справедливості з метою забезпечення права громадськості на одержання інформації через ЗМІ. Відсутність акредитації не може бути підставою для відмови в допуску журналіста на відкриті заходи, що проводить суб’єкт владних повноважень. Так само, згідно зі змінами до Закону, закріплено права журналістів-фрілансерів (у заяві, поданій журналістом, зазначаються його прізвище, ім’я та по батькові, адреса, номер засобу зв’язку, адреса електронної пошти, копії документів, що посвідчують особу та засвідчують її професійну належність).

Представники органів державної влади, які акредитували журналістів, працівників засобів масової інформації, зобов’язані сприяти провадженню ними професійної діяльності; завчасно сповіщати їх про місце і час проведення сесій, засідань, нарад, брифінгів та інших публічних заходів; надавати їм інформацію, призначену для ЗМІ; а також сприяти створенню умов для здійснення запису і передачі інформації, проведення інтерв’ю, отримання коментарів посадових осіб. За ненадання інформації на запит, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності вдвічі збільшено розміри штрафів (до 850 грн) за адміністративні правопорушення за статтею 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення.

Водночас, ст. 30 Закону “Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” декларує, що ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за висловлювання оціночних суджень. Фактично, це закріплення права на власну оцінку і критику дій і рішень органів державної влади. Проблема у тому, як поняття “оціночні судження”, “наклеп” та “образа честі і гідності”, витлумачуватимуть на практиці суди.

Прозорість влади – це її відкритість, зрозумілість і можливості впливати на неї; ці принципи закріплені Законами України “Про доступ до публічної інформації” та “Про внесення змін до Закону України “Про інформацію”. Відкритість – це доступ до інформації про діяльність, процедури прийняття

рішень органами державної влади, доступ у приміщення, де розташовані органи влади тощо. Зрозумілість полягає в можливості зрозуміти те, до чого існує доступ. Можливість впливу – це можливість впливати (використовувати, коригувати або змінювати) рішення, процедури, інформацію.

У зв'язку з набуттям чинності вищевказаних законів, у кожному суб'єкті владних повноважень слід визначити підрозділ або посадових осіб, які відповідатимуть за їх реалізацію. Зараз з пресою та громадянами в органах влади працюють різні людей, часто ця робота є для них додатковим навантаженням. Враховуючи вимоги законодавства щодо надання достовірної, точної та повної інформації у стислі терміни, обладнання спеціальних місць для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх тощо в нинішніх умовах це робити дуже складно. Тому необхідно не просто визначити відповідальних осіб, а й перерозподілити ресурси та забезпечити отримання ними відповідних умінь. Перспективи подальших досліджень полягають у науково-теоретичному обґрунтуванні усунення недосконалостей та суперечностей, зокрема неохоплення механізмом доступу до інформації органів місцевого самоврядування та органів державної влади, діяльність яких регламентується окремими законодавчими актами, обґрунтування механізмів втілення законів, і головне – обґрунтування необхідності термінового ухвалення підзаконних актів, які б додатково роз'яснювали практику втілення норм Закону України “Про доступ до публічної інформації” та нової редакції Закону України “Про інформацію”.

#### Література:

1. Закон України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>

2. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” від 13 січня 2011 р. № 2938-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2938-17>

3. Головенко Р. Доступ до інформації: до і після законодавчих змін / Р. Головенко. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=603277646&mode=thread&order=0&thold=0>

4. Свобода інформації : навч. посіб. [для держ. службовців] / [пер. з англ. Р. Тополевського]. – К. : Тютюкін, 2010. – 128 с.

5. Фаріон І. Андрій Шевченко: “Закон про доступ до публічної інформації змусить владу підняти якість її рішень” / І. Фаріон. – Режим доступу : <http://www.wz.lviv.ua/articles/89172>

Надійшла до редколегії 14.04.2011 р.