**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**БУРЛАКОВ СЕРГІЙ ВІКТОРОВИЧ**

УДК 342.953

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИСВІТЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ ЗАСОБАМИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

**Харків–2014**

*Дисертацією є рукопис.*

Роботу виконано у Національній академії внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

|  |  |
| --- | --- |
| **Науковий керівник:** | доктор юридичних наук, професор  **Кузьменко Оксана Володимирівна**,  Національна академія внутрішніх справ, начальник кафедри адміністративного права та процесу. |
| **Офіційні опоненти:** | доктор юридичних наук,  старший науковий співробітник  **Олійник Олег Вікторович**,  Київський національний торговельно-економічний університет, професор кафедри правознавства; |
|  | кандидат юридичних наук, доцент  **Юнін Олександр Сергійович**,  Харківський національний університет внутрішніх справ, докторант докторантури та ад’юнктури. |

Захист відбудеться 28 листопада 2014 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків,   
просп. 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. 50-річчя СРСР, 27.

Автореферат розісланий 27 жовтня 2014 р.

**Учений секретар**

**спеціалізованої вченої ради Л. В. Могілевський**

**Загальна характеристика роботи**

**Актуальність теми.** Здійснення державної інформаційної політики України у напрямі забезпечення доступу громадян до інформації, відкритості владних структур вимагає вдосконалення співпраці публічної адміністрації України і засобів масової інформації.

Журналісти виступають посередниками між владою та населенням, а ЗМІ стають одним із необхідних елементів громадянського суспільства. Результати соціологічних досліджень свідчать про те, що за рівнем довіри засоби масової інформації знаходяться на другому місці після церкви, та їм повністю і скоріше довіряє 62 % громадян[[1]](#footnote-1). Інформуючи населення, мас-медіа формують у людей навики аналізу діяльності влади, здатність захищати власні погляди та інтереси, підвищують відповідальність влади за її дії.

При цьому вплив держави на інформаційний простір не можна вважати значним. Так, наприклад, частка недержавного сектора телебачення і радіомовлення в телерадіоінформаційному просторі України перевищує 96 %, і лише 4 % належать державним мовникам[[2]](#footnote-2).

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

В Україні діє багато законів стосовно різних галузей діяльності ЗМІ: «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформаційні агентства», «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», тощо. Разом з тим зазначена нормативно-правова база містить норми, зміст яких дублюється і має суперечності, а в окремих випадках узагалі не врегульовує певні напрямки 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. Все це зумовлює необхідність перегляду засад адміністративно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації та істотно актуалізує необхідність наукового дослідження вказаної проблематики.

Загальні питання адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації розглядались у працях Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, С.М. Гусарова, І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, Є. В. Додіна, Ю. М. Дьоміна, А. І. Елістратова, І. Г. Калетніка, І. О. Картузова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. Т. Корнійчука, О. В. Кузьменко, О.В. Олійника, Д. В. Приймаченка, А. Ю. Осадчого, В. І. Шишкіна, О.С. Юніна та інших. Вагомий внесок у розвиток питань, пов’язаних із визначенням поняття, сутності та видів інформаційної діяльності, зробили, зокрема, І. В. Арістова, О. А. Баранов, І. Р. Березовська, К. І. Бєляков, О. В. Бойченко, В. М. Брижко, В. Д. Гавловський, В. І. Гурковський, М. В. Гуцалюк, Є. О. Користін, Б. А. Кормич, В. А. Ліпкан, О. В. Логінов, Ю. Є. Максименко, А. І. Марущак, В. Г. Хахановський та інші. Проте низка актуальних і практично значущих питань у цій сфері потребує подальшого розроблення, що й зумовлює наукову новизну цього дослідження.

Вищевикладене свідчить про актуальність і необхідність узагальнення теоретичного та емпіричного матеріалу, оцінки сучасних тенденцій розвитку адміністративно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації, і, відповідно, обґрунтування на цій підставі способів вирішення поставлених задач, а також розроблення пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення національної нормативно-правової бази, яка окреслює питання адміністративно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до вимог Закону України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9 січня 2007 р. № 537-V, Указу Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 р. №  212/2012, наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 років» від 29 липня 2010 р. № 347, плану науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт Національної академії внутрішніх справ на 2013–2014 роки.

**Мета і задачі дослідження.** Мета роботи полягає в тому, щоб на основі досягнень науки адміністративного права та норм чинного законодавства України, вітчизняного й зарубіжного досвіду, а також узагальнень практики його застосування здійснити аналіз адміністративно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації, сформулювати відповідні пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства та практики його застосування в зазначеній сфері.

Для досягнення поставленої мети необхідно було вирішити такі задачі:

– з’ясувати сутність поняття «висвітлення діяльності публічної адміністрації України»;

– визначити мету, завдання та принципи висвітлення діяльності публічної адміністрації України;

– розкрити зміст державного замовлення на висвітлення діяльності публічної адміністрації України;

– встановити особливості нормативно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації;

– з’ясувати роль і завдання засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб’єктів висвітлення діяльності публічної адміністрації України;

– охарактеризувати публічну адміністрацію України як суб’єкт висвітлення діяльності засобами масової інформації;

– окреслити особливості органів внутрішніх справ України як суб’єкта висвітлення діяльності засобами масової інформації;

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

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

– розкрити зміст стадій процедури висвітлення діяльності органів внутрішніх справ України засобами масової інформації;

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

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають з приводу висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації.

*Предмет дослідження* становить адміністративно-правове регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертаційного дослідження є різні наукові методи, що використовувалися одночасно з метою забезпечення достовірності знань, вирішення поставлених цілей та задач й обґрунтованості зроблених висновків і рекомендацій, зокрема: *діалектичний* – для дослідження теоретичних і нормативних положень щодо адміністративно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації (в усіх розділах); *класифікації та групування* – для виокремлення способів висвітлення інформації про діяльність публічної адміністрації, класифікації засобів масової інформації та інформаційних агентств, а також принципів висвітлення діяльності публічної адміністрації України (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2; 3.2, 3.3); *структурно-функціональний* – для дослідження особливостей роботи засобів масової інформації щодо висвітлення діяльності публічної адміністрації України та органів внутрішніх справ України як суб’єкту висвітлення діяльності засобами масової інформації (підрозділи 2.2, 2.4; 3.1); *порівняльно-правовий* – для виявлення прогалин і колізій нормативно-правового регулювання висвітлення діяльності засобами масової інформації (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1); *статистичний та документального аналізу* – для аналізу та виявлення недоліків порядку висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації (підрозділ 1.1, розділ 2); *соціологічний* – при здійсненні анкетування громадян стосовно повноти, достовірності та відкритості висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації (підрозділи 2.2, 3.2); *компаративний та моделювання* – для вироблення пропозицій стосовно удосконалення законодавства щодо адміністративно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.3, 2.4; 3.2).

У формулюванні висновків і пропозицій дисертант спирався на праці провідних вчених у галузі соціології, філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правове регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять: а) статистичні дані Міністерства внутрішніх справ за 2012–2013 рр.; б) анкетування громадян стосовно повноти, достовірності та відкритості висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації (200 осіб); в) політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали та веб-сайти мережі Інтернет.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що за своїм характером і змістом дисертація є однією з перших в Україні праць, яка присвячена комплексному та системному дослідженню питань адміністративно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації. У дисертації сформульовано низку концептуально нових положень і висновків, зокрема:

*вперше:*

–наведено дефініції наступних понять: «висвітлення діяльності публічної адміністрації», «угода про висвітлення діяльності публічної адміністрації», «діяльність органів внутрішніх справ із висвітлення діяльності засобами масової інформації», «мета висвітлення діяльності публічної адміністрації», «пасивне висвітлення діяльності органу публічної адміністрації», «активне висвітлення діяльності органу публічної адміністрації», «принципи висвітлення діяльності публічної адміністрації», «державне замовлення на висвітлення діяльності публічної адміністрації», «провадження з висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації», «мета провадження з висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації», «завдання провадження з висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації»;

– акцентовано увагу, що висвітлення діяльності суб’єктів публічної адміністрації може бути двох видів: активне та пасивне;

– аргументовано необхідність систематизувати та привести у відповідність структури центральних органів виконавчої влади до інформаційних потреб громадян шляхом створення в структурі органів єдиного підрозділу, який буде відповідальний за порядок висвітлення діяльності відповідного органу публічної адміністрації;

– виокремлено юридичні властивості провадження з висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації;

– виділено стадії провадження з висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації;

– сформульовано конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до нормативних актів України, а саме: до Кодексу України про адміністративні правопорушення та законів України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» і «Про інформаційні агентства»;

*удосконалено:*

– теоретичні підходи до розуміння понять «недержавні засоби масової інформації», «висвітлення діяльності публічної адміністрації», «інформаційне агентство», «нормативно-правовий акт»; «порядок з висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації»;

– класифікацію інформаційних агентств залежно від: 1) форми власності: а) державні; б) приватні; 2) масштабу діяльності: а) міжнародні; б) всеукраїнські; в) регіональні; г) місцеві; 3) напрямку діяльності: а) універсальні; б) спеціалізовані; 4) умов доступу до інформації та контенту: а) з доступом за підпискою; б) з безкоштовним доступом; в) зі змішаним доступом; 5) категорії споживачів: а) для засобів масової інформації; б) для фізичних осіб; в) для підприємств та організацій; г) універсальні; 6) періодичності поновлення інформації: а) періодичні; б) миттєві.

– систему принципів провадження з висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації;

*дістали подальший розвиток:*

– наукові положення щодо класифікації засобів масової інформації;

– теоретичні положення щодо особливостей органів внутрішніх справ України як суб’єкта висвітлення діяльності засобами масової інформації;

– класифікація принципів висвітлення діяльності публічної адміністрації;

– ознаки державного замовлення на висвітлення діяльності публічної адміністрації.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані у:

– законодавчій сфері – у результаті дослідження сформульовано низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (акт впровадження Інституту законодавства Верховної Ради України № 22/512-1-15 від 21 серпня 2014 р.);

– практичній роботі – під час розгляду та узагальнення практичної діяльності органів внутрішніх справ і висвітлення результатів їхньої діяльності засобами масової інформації (акт впровадження Управління зв’язків з громадськістю МВС України від 12 червня 2014 р.);

– навчальному процесі – під час підготовки навчально-методичних матеріалів і викладання таких навчально-юридичних дисциплін, як «Адміністративне право», «Адміністративна реформа» (акт впровадження у навчальний процес Національної академії внутрішніх справ від 9 червня 2014 р.).

**Апробація результатів дисертації.** Результати дослідження оприлюднені у формі доповідей на чотирьох науково-практичних заходах, зокрема: «Дотримання прав людини в пріоритетах держави і суспільства» (Київ, 2013 р.); «Публічна адміністрації та адміністративне право в сучасних умовах» (Київ, 2014 р.), «Адміністративне право України в умовах євроінтеграції» (Київ, 2014 р.), «Актуальні проблеми управління правоохоронними органами» (Київ, 2014 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації відображено в шести наукових статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, у тому числі одному міжнародному, а також у чотирьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура роботи.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що об’єднують десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 234 сторінки, з них основного тексту – 196 сторінок, список використаних джерел складається з 228 найменувань та займає 25 сторінок, додатки розміщено на 10 сторінках.

**ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації; визначено зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами; охарактеризовано мету, задачі, об’єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів; наведено відомості про їх апробацію та впровадження, а також щодо кількості публікацій, структури й обсягу роботи.

**Розділ 1 «Теоретико-правові засади висвітлення діяльності публічної адміністрації України»** складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Поняття висвітлення діяльності публічної адміністрації України»* визначено, що, отримуючи інформацію про діяльність публічної адміністрації, звертаючись за нею, громадяни реалізують своє конституційне право, а на органи державної влади та органи місцевого самоврядування покладено обов’язок з її надання, в тому числі шляхом висвітлення у засобах масової інформації.

Визначається, що головна роль у висвітленні діяльності публічної адміністрації в Україні належить засобам масової інформації (ЗМІ). Традиційно органи влади в Україні протягом багатьох років не вдавалися в деталі використання тих чи інших форм і методів своєї діяльності. В сучасних умовах побудови правової, демократичної держави публічна адміністрація як ніколи стала потребувати об’єктивного висвітлення своєї діяльності.

Звертається увага на недосконалість термінології, що використовується у Законі України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». У цьому зв’язку в роботі наводяться такі поняття, як «висвітлення діяльності публічної адміністрації», «висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації», «інформація про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

У *підрозділі 1.2 «Мета, завдання та принципи висвітлення діяльності публічної адміністрації України»* доведено, що метою висвітлення діяльності публічної адміністрації є утвердження свободи слова в Україні, розбудова якісного інформаційного простору, забезпечення прозорості та відкритості у діяльності суб’єктів владних повноважень через залучення засобів масової інформації, а також створення механізмів реалізації конституційного права кожного на доступ до інформації та участь в управлінні державними справами. Саме тому запропоновано доповнити Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

Визначені основні завдання висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Акцентовано увагу на тому, що висвітлення діяльності публічної адміністрації може відбуватися у двох формах: активній та пасивній.

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

Аргументовано необхідність доповнення Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» статтями наступного характеру: Ст. \*\*\* «Мета висвітлення діяльності публічної адміністрації»; Ст.\*\*\* «Інформація, що підлягає обов’язковому оприлюдненню в засобах масової інформації»; Ст. \*\*\* «Основні принципи висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

У *підрозділі 1.3 «Державне замовлення на висвітлення діяльності публічної адміністрації України»* визначено, що основним замовником на висвітлення діяльності публічної адміністрації України є Державний комітет телебачення та радіомовлення України, який формує завдання та особливості реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення. Вказаний публічний орган є замовником на виробництво і розповсюдження теле- та радіопрограм, здійснює методологічне забезпечення та координує діяльність державних телерадіоорганізацій, проводить моніторинг змістовного наповнення теле- та радіопрограм, вироблених державними телерадіоорганізаціями, а також здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на нього Президентом України.

На підставі теоретичних досліджень категорій «замовлення» та «державне замовлення» доводиться, що державне замовлення на висвітлення діяльності публічної адміністрації – це засіб державного регулювання об’єктивного та всебічного висвітлення інформації щодо діяльності публічної адміністрації шляхом укладення адміністративних договорів. Відповідно автором вносяться пропозиції щодо змін і доповнень до ст. 1 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» щодо дефініції «державне замовлення на висвітлення діяльності публічної адміністрації» та ознак зазначеного поняття.

**Розділ 2 «Правове регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації»** складається з чотирьох підрозділів.

У *підрозділі 2.1 «Нормативно-правове регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації»* здійснено детальний аналіз законів України, якими врегульовано відносини в сфері висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації. Доведено, що фундаментальним у сфері висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядуванняв Україні засобами масової інформації» не враховано велику кількість теоретичних положень та не врегульовано окремі сторони досліджуваної сфери. Саме тому було запропоновано доповнити зазначений акт положеннями такого змісту: ст. 12-1 «Порядок висвітлення діяльності судів загальної юрисдикції України та Конституційного Суду України»; ст. \*\*\* «Акредитація журналістів, інших творчих та технічних працівників засобів масової інформації, а також незалежних журналістів і технічних працівників при органі державної влади або органі місцевого самоврядування».

Аргументовано необхідність внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: статтю 212-3 «Порушення права на інформацію» викласти в наступній редакції: «Неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи або ненадання інформаційних послуг відповідно до законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень», «Про інформаційні агентства» та «Про засади запобігання і протидії корупції», або на адвокатський запит, запит кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, її палати або члена відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

У *підрозділі 2.2 «Засоби масової інформації та інформаційні агентства як суб’єкти висвітлення діяльності публічної адміністрації України»* визначено, що під засобом масової інформації слід розуміти спеціальний суб’єкт інформаційної діяльності, який здійснює діяльність щодо збирання, поширення, висвітлення та розповсюдження інформації на засадах публічності, відкритості та доступності через друковані, аудіо-, відео- чи електронні носії.

Виокремлено особливості засобів масової інформації: 1) масовість аудиторії; 2) формою поширення інформаційної продукції є друковані, аудіо-, відео- та електронні носії; 3) періодичність (наприклад, випуск друкованого засобу масової інформації не рідше одного разу на рік); 4) публічність, тобто необмежене та не персоніфіковане коло суб’єктів.

Розкрито теоретичні підходи науковців щодо моделей засобів масової інформації та їхніх функцій, а також процедуру реєстрації ЗМІ. Запропоновано їх класифікацію.

Обґрунтовано необхідність розробки законопроекту «Про мережеві (Інтернет-) засоби масової інформації».

Розкрито правовий статус інформаційних агентств як спеціальних суб’єктів інформаційної діяльності України. Здійснено їх класифікацію.

У *підрозділі 2.3 «Публічна адміністрація України як суб’єкт висвітлення діяльності засобами масової інформації»* акцентовано, що для систематизації процесу висвітлення діяльності публічної адміністрації органи влади повинні реорганізувати свою роботу.

Проаналізовано роботу підрозділів органів влади, до компетенції яких належить висвітлення діяльності публічної адміністрації засобами масової інформації.

Наголошено, що на законодавчому рівні не затверджений рекомендаційний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів органів публічної адміністрації, що дав би змогу хоча б приблизно визначитися в штатно-структурних одиницях, які були б відповідальними за порядок висвітлення інформації про діяльність органів публічної адміністрації.

Аргументовано, що процес висвітлення порядку діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації характеризується наявністю недоліків, які погіршують обізнаність громадян про результати діяльності публічної адміністрації. Тому автором запропоновано ряд заходів з їх усунення.

У *підрозділі 2.4 «Органи внутрішніх справ України як суб’єкт висвітлення діяльності засобами масової інформації»* зазначено, що органи внутрішніх справ України, відповідно до чинного законодавства, з одного боку, як суб’єкт владних повноважень є суб’єктом інформаційних правовідносин, а, з іншого – як центральний орган виконавчої влади є суб’єктом, діяльність якого підлягає висвітленню засобами масової інформації.

Надано визначення діяльності органів внутрішніх справ із висвітлення діяльності засобами масової інформації.

Стверджується, що органи внутрішніх справ України як суб’єкт висвітлення діяльності засобами масової інформації мають певні особливості, зокрема це стосується специфічного характеру інформації, способів та каналів її розповсюдження та структури підрозділів, на які покладені відповідні завдання.

**Розділ 3 «Порядок висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації»** складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 3.1 «Місце процедури висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації в системі адміністративного процесу»* доведено, що процедура висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації відноситься до адміністративно-процедурних проваджень управлінського типу. Відповідно, провадження з висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації – це видова частина адміністративно-процедурного провадження, що має управлінську сутність і може бути визнана як правовий підінститут, у рамках якого регулюються процедурні відносини щодо висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації та забезпечується послідовний, законодавчо визнаний, порядок вирішення адміністративної справи по одержанню, збору, створенню, поширенню, використанню та зберіганню інформації суб’єктів публічної адміністрації засобами масової інформації.

Досліджуючи сутність даного провадження, виокремлено його юридичні властивості: провадження має управлінський характер, що реалізує основну мету держави, пов’язану з об’єктивним і повним висвітленням діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації з метою інформування населення про реалізацію поставлених обов’язків: долю росту економіки, підвищення рівня життя населення та добробуту держави в цілому; коло суб’єктів даного провадження чітко визначено законодавчими актами України; специфіка процедури провадження характеризується: оперативністю, економічністю, простотою, короткими термінами, що притаманні природі адміністративно-процедурної діяльності; дане провадження узагальненого правового регулювання на державному рівні необхідно для чіткості, своєчасності та повноти висвітлення інформації.

Досліджені мета, завдання та принципи провадження з висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації.

У *підрозділі 3.2 «Стадії процедури висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації»* визначено, що ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод гарантує можливість засобам масової інформації право інформувати громадськість, а громадськості гарантує право отримувати інформацію, зокрема щодо питань діяльності публічної адміністрації України. Порядок висвітлення даної діяльності повинен мати чітко встановлений законодавцем характер і, відповідно, складатися з нормативно-встановлених стадій провадження щодо висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації.

Дослідження зазначеного провадження надало можливість виокремити наступні стадії: стадію збору, оброблення, створення та підготовки до поширення офіційної інформації про діяльність публічної адміністрації України; стадію випуску і розповсюдження (висвітлення) інформації (інформаційної продукції) про діяльність публічної адміністрації України; стадію споживання інформації (інформаційної продукції) про діяльність публічної адміністрації України. На підставі детального аналізу вищезазначених стадій дисертантом внесено пропозиції щодо доповнення Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», а саме – перелік прав та обов’язків як надавачів, так і споживачів інформаційної продукції.

У *підрозділі 3.3 «Особливості процедури висвітлення діяльності органів внутрішніх справ України засобами масової інформації»* зазначено, що інформаційна політика МВС України сьогодні спрямована на подальший розвиток відкритості та прозорості в діяльності органів внутрішніх справ, активізації профілактично-роз’яснювальної роботи серед широких верств населення, координації заходів з формування позитивного іміджу працівника органів внутрішніх справ. Зазначається, що, не зважаючи на досить відкритий характер відносин органів внутрішніх справ України із суспільством, який спостерігається сьогодні, все ж їхня діяльність, здебільшого, має оперативний характер, саме тому такі взаємовідносини є специфічними.

Доводиться, що провідним завданням органів внутрішніх справ сьогодні є розвиток відносин рівноправності у взаємній діяльності з засобами масової інформації. Адже оцінкою взаємодії органів внутрішніх справ із громадськістю є довіра громадян.

Зазначається, що на сьогодні не існує законодавчо регламентованого порядку висвітлення діяльності органів внутрішніх справ засобами масової інформації. Вважається, що загальний порядок висвітлення діяльності публічної адміністрації розповсюджується і на органи внутрішніх справ. Разом з тим, специфічна діяльність даного органу не дозволяє погодитися із зазначеним. Саме тому автором пропонується затвердити наказом МВС України «Порядок висвітлення діяльності органів внутрішніх справ засобами масової інформації».

**ВИСНОВКИ**

У дисертації 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. Найбільш важливими є такі.

1. Зазначено, що висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації ‑ це розповсюдження або будь-який інший спосіб поширення інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюється засобами масової інформації з метою задоволення інформаційних потреб фізичних та юридичних осіб про роботу цих органів.

2.  Встановлено, що державне замовлення на висвітлення діяльності публічної адміністрації – це засіб державного регулювання всебічного та об’єктивного висвітлення інформації щодо діяльності публічної адміністрації шляхом укладення адміністративних договорів. На підставі запропонованої автором дефініції виокремлено ознаки державного замовлення на висвітлення діяльності публічної адміністрації.

3. З’ясовано, що до основних завдань висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування можна віднести: забезпечення здійснення єдиної державної політики у сфері доступу громадян до інформації про діяльність суб’єктів владних повноважень і рішень, що ними приймаються стосовно прав, свобод та законних інтересів громадян; створення правових умов для інформування громадськості про діяльність органів публічної адміністрації; безпосереднє інформування про діяльність органів виконавчої влади різного рівня, органів місцевого самоврядування, їхніх виконавчих органів, посадових осіб і депутатів, а також судових органів; організація процесу висвітлення діяльності суб’єктів публічної адміністрації через засоби масової інформації; забезпечення подання інформації на засадах своєчасності, систематичності, повноти, всебічності та об’єктивності; забезпечення прозорості діяльності органів публічної адміністрації для громадян; підвищення рівня правової культури громадян при здійсненні ними своїх прав та обов’язків; забезпечення реалізації конституційного права громадян на вільний доступ до інформації; впровадження нових ефективних форм, створення механізму інформаційної взаємодії громадськості з органами публічної адміністрації; забезпечення інформаційно-роз’яснювальної роботи про права та обов’язки громадян щодо участі в управлінні державними справами; створення правових умов для розвитку інформатизації в рамках комплексної реалізації законів України від 4 лютого 1998 року «Про Національну програму інформатизації» та від 9 січня 2007 року «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки».

4. Доведено, що 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 у колегіальних засіданнях відповідного суб’єкта, а також можливості ознайомлення з інформацією в приміщенні органу публічної адміністрації. В свою чергу, активне висвітлення діяльності – це оприлюднення інформації органом публічної адміністрації про свою діяльність, ухвалені рішення чи їх проекти в засобах масової інформації.

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

6. З’ясовано, що інформаційне агентство ‑ це спеціальний суб’єкт інформаційної діяльності, який має статус юридичної особи, діяльність якого спрямована на збирання, обробку, творення, зберігання, підготовку інформації до поширення, випуск і розповсюдження інформаційної продукції з метою задоволення інформаційних потреб суспільства та надання інформаційних послуг.

7. Запропоновано класифікувати інформаційні агентства в залежності від: 1) форми власності: а) державні; б) приватні; 2) масштабу діяльності: а) міжнародні; б) всеукраїнські; в) регіональні; г) місцеві; 3) напрямку діяльності: а) універсальні; б) спеціалізовані; 4) умов доступу до інформації та контенту: а) з доступом за підпискою; б) з безкоштовним доступом; в) зі змішаним доступом; 5) категорії споживачів: а) для засобів масової інформації; б) для фізичних осіб; в) для підприємств та організацій; г) універсальні; 6) періодичності поновлення інформації: а) періодичні; б) миттєві.

8. Наголошено, що засоби масової інформації можна класифікувати в залежності від: 1) способу поширення інформації: а) друковані; б) аудіовізуальні; в) мережеві; 2) території дії засобу масової інформації: а) всеукраїнські; б) регіональні; в) місцеві; 3) предметно-тематичного напрямку: a) ділові; б) розважальні; в) бульварні; г) суспільно-політичні; д) масові; 4) аудиторії: а) вікові (діти, підлітки, дорослі); б) жіночі та чоловічі; в) професійні (нішеві); 5) періодичності поширення інформації: а) циклічні (радіо та телебачення); б) щоденні; в) щотижневі; г) зі змінною періодичністю.

9. Констатовано, що діяльність органів внутрішніх справ із висвітлення діяльності засобами масової інформації ‑ це безперервна професійна діяльність уповноважених суб’єктів, що здійснюється під час одержання, збирання, створення, поширення, використання і зберігання інформації в сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також питань міграції на засадах гласності з метою задоволення інформаційних потреб громадян щодо їхньої професійної діяльності.

10. Обґрунтовано, що процедура висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації відноситься до адміністративно-процедурних проваджень управлінського типу. Відповідно, провадження з висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації – це видова частина адміністративно-процедурного провадження, що має управлінську сутність і може бути визнана як правовий підінститут, у рамках якого регулюються процедурні відносини щодо висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації та забезпечується послідовний, законодавчо визнаний порядок вирішення адміністративної справи з одержання, збору, створення, поширення, використання і зберігання інформації про діяльність суб’єктів публічної адміністрації засобами масової інформації.

11. Встановлено, що провадження з висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації забезпечується шляхом реалізації певних стадій: стадії збору, оброблення, створення та підготовки до поширення офіційної інформації про діяльність публічної адміністрації України; стадії випуску і розповсюдження (висвітлення) інформації (інформаційної продукції) про діяльність публічної адміністрації України; стадії споживання інформації (інформаційної продукції) про діяльність публічної адміністрації України.

12. Сучасна правова база, якою врегульовано питання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації, потребує реформування та вдосконалення. З цього приводу пропонується внести зміни до: ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», а саме: внести зміни до ч. 1 ст. 1; доповнити ст. 12-1 «Порядок висвітлення діяльності судів загальної юрисдикції України та Конституційного Суду України»; ст. \*\*\* «Акредитація журналістів, інших творчих та технічних працівників засобів масової інформації, а також незалежних журналістів і технічних працівників при органі державної влади або органі місцевого самоврядування»; ст. \*\*\* «Мета висвітлення діяльності публічної адміністрації»; ст. \*\*\* «Інформація, що підлягає обов’язковому оприлюдненню в засобах масової інформації»; ст. \*\*\* «Основні принципи висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

**Список опублікованих праць за темою дисертації**

1. Бурлаков С. В. Місце процедури висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації в системі адміністративного процесу / С. В. Бурлаков // Вісник Херсонського державного університету. – Херсон, 2014. ‑ № 2. – С. 30–35.

2. Бурлаков С. В. Поняття висвітлення діяльності публічної адміністрації України / С. В. Бурлаков // Митна справа. – Львів, 2014. ‑ № 2. – Ч. 2. – С. 92–97.

3. Бурлаков С. В. Мета, завдання та принципи висвітлення діяльності публічної адміністрації України / С. В. Бурлаков // Право і суспільство. – Дніпропетровськ, 2014. ‑ № 5. – С. 68–73.

4. Бурлаков С. В. Стадії провадження по висвітленню діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації / С. В. Бурлаков // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Одеса, 2014. ‑ № 8. – С. 64–68.

5. Бурлаков С. В. Державне замовлення на висвітлення діяльності публічної адміністрації України / С. В. Бурлаков // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Ужгород, 2014. ‑ № 27. – С. 113–116.

6. Бурлаков С. В. Особенности порядка освещения деятельности органов внутренних дел Украины средствами массовой информации / Закон и Жизнь : международный научный журнал. – Кишенеу, 2014. – № 6/3. – С. 16–19.

7. Бурлаков С. В. Характеристика стадій процедури висвітлення діяльності публічної адміністрації засобами масової інформації / С. В. Бурлаков // Дотримання прав людини в пріоритетах держави і суспільства : програма міжвузівського науково-практичного семінару. – Київ, 2013. – С. 4.

8. Бурлаков С. В. Недоліки Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» / С. В. Бурлаков // Адміністративне право України в умовах євроінтеграції : матеріали науково-практичного семінару. – Київ, 2014. – С. 97–103.

9.Бурлаков С. В. Поняття «державного замовлення на висвітлення діяльності публічної адміністрації» / С. В. Бурлаков // Публічна адміністрація та адміністративне право в сучасних умовах : збірник матеріалів круглого столу. – Київ, 2014. – С. 31–33.

10. Бурлаков С. В. Роль засобів масової інформації у побудові комунікації між правоохоронними органами та громадськістю / С. В. Бурлаков // Актуальні проблеми управління правоохоронними органами : збірник матеріалів круглого столу. – Київ, 2014. – С. 21–22.

**Анотація**

**Бурлаков С. В.** Адміністративно-правове регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації. − *Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2014.

Дисертацію присвячено дослідженню адміністративно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації. Визначено поняття, мету, завдання та принципи висвітлення діяльності публічної адміністрації України. Розкрито зміст державного замовлення на висвітлення діяльності публічної адміністрації України.

Розкрито зміст нормативно-правового регулювання висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації. Визначено роль та особливості діяльності засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб’єктів висвітлення діяльності публічної адміністрації України. Особливу увагу приділено публічній адміністрації України як суб’єкту висвітлення діяльності засобами масової інформації та безпосередньо органам внутрішніх справ України.

Визначено порядок висвітлення діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, адміністративний процес, інформація, висвітлення діяльності публічної адміністрації, засоби масової інформації, інформаційні агентства, органи внутрішніх справ, стадія.

**АННОТАЦИЯ**

**Бурлаков С. В.** Административно-правовое регулирование освещения деятельности публичной администрации Украины средствами массовой информации. *– Рукопись.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс, финансовое право, информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2014.

Определено, что освещение деятельности публичной администрации Украины средствами массовой информации – это распространение любым существующим способом информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, которое осуществляется средствами массовой информации с целью удовлетворения информационных потребностей физических и юридических лиц о работе данных органов.

Доказано, что под пассивным освещением деятельности органа публичной администрации следует понимать получение информации гражданином о деятельности органа государственной власти или местного самоуправления путем его непосредственного обращения к соответствующему субъекту и получения необходимого ответа, возможного участия в коллегиальных заседаниях соответствующего субъекта, а также возможности ознакомления с информацией в помещении органа публичной администрации. В свою очередь, активное освещение деятельности – это обнародование информации органом публичной администрации о своей деятельности, принятых решениях или их проекты в средствах массовой информации.

Выяснено, что информационное агентство – это специальный субъект информационной деятельности, имеющий статус юридического лица, деятельность которого направлена на сбор, обработку, создание, хранение, подготовку информации к распространению, выпуск и распространение информационной продукции в целях удовлетворения информационных потребностей общества и предоставления информационных услуг.

Констатировано, что деятельность органов внутренних дел по освещению деятельности средствами массовой информации – это непрерывная профессиональная деятельность уполномоченных субъектов, осуществляемая при получении, сборе, создании, распространении, использовании и хранении информации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, собственности, интересов общества и государства от преступных посягательств, борьбы с преступностью, раскрытия и расследования преступлений, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, безопасности дорожного движения, а также по вопросам миграции на основе гласности с целью удовлетворения информационных потребностей граждан об их профессиональной деятельности.

Обосновано, что процедура освещения деятельности публичной администрации Украины средствами массовой информации относится к административно-процедурным производствам управленческого типа. Соответственно, производство по освещению деятельности публичной администрации Украины средствами массовой информации ‑ это видовая часть административно-процедурного производства, что имеет управленческую сущность и может быть признана как правовой подинститут.

**Ключевые слова:** административная процедура, административный процесс, информация, освещение деятельности публичной администрации, средства массовой информации, информационные агентства, органы внутренних дел, стадия.

**SUMMARY**

**Burlakov S. V.** Administrative regulation coverage of public administration Ukraine media.*– Manuscript.*

Dissertation for the degree of candidate of sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and procedure, financial law, information law. ‑ Kharkiv National university of internal affairs, Kharkiv, 2014.

The thesis deals with administrative regulation coverage of public administration Ukraine media. The concept, purpose, objectives and principles of the coverage of public administration in Ukraine are determined. The content of orders for coverage of public administration in Ukraine is given. The content of regulation coverage of public administration Ukraine media is examined. The role and the characteristics of the media and news organizations as subjects of coverage of public administration in Ukraine are characterized. Particular attention is paid to the public administration in Ukraine as a subject of the coverage of the media and directly to the law enforcement Ukraine.

An order of coverage of public administration Ukraine media is determined.

**Keywords:** administrative procedure, administrative procedure, information coverage of public administration, media, news agencies, law enforcement, step.

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. [↑](#footnote-ref-1)
2. Статистичні дані Державного комітету телебачення та радіо України за 2013 р. / Електронний ресурс. – Режим доступу : [http://comin.kmu.gov.ua](http://comin.kmu.gov.ua/). [↑](#footnote-ref-2)