

УРЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті здійснено класифікацію нормативно-правових актів, які стосуються доступу до публічної інформації в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, проаналізовано окремі проблеми їх застосування та запропоновано шляхи вдосконалення законодавства в інформаційно-правовій сфері.

Ключові слова: доступ до публічної інформації, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, нормативно-правове регулювання, відкритість влади, громадськість.



**Галай
Вікторія
Олександрівна,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри загальноправових дисциплін Національної академії внутрішніх справ

Важливість процедури доступу громадян до інформації щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування зумовлена демократичними змінами в порядку публічного управління в Україні. Необхідність на сучасному етапі впровадження новітніх технологій і системи електронного урядування для покращення відкритості публічного управління спонукає українських дослідників і практиків до наукового та правового аналізу урегулювання доступу до публічної інформації в діяльності органів влади та місцевого самоврядування.

У сучасному українському праві аспектам відкритості та забезпечення інформаційного доступу до діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування приділяли увагу в своїх роботах В. Авер'янов, О. Бабінова, А. Буханевич, І. Василенко, В. Горбатюк, С. Горбатюк, О. Григорян, Н. Гудима, Д. Гунін, В. Дерезь, І. Жаровська, І. Ібрагімова, В. Комаровський, А. Кохан, В. Мельниченко, М. Ославський, О. Совгіря, С. Телешун, Є. Тихомирова, І. Усенко, О. Шпортько та інші науковці.

Метою статті є дослідження нормативно-правової бази доступу до публічної інформації в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні шляхом класифікації, аналізу

окремих недоліків і пошуку шляхів удосконалення законодавства задля ефективної реалізації в Україні системи електронного урядування.

Конституцією України передбачено право громадян впливати на якість роботи державного апарату, рівень освіченості і правосвідомості політиків, які ухвалюють політичні рішення, а також мати змогу слідкувати за діями представників органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом відкритого доступу до їх діяльності, особливо якщо наслідком цих дій є зміни в їх правах і свободах [1, с. 90].

Така відкритість розуміється науковцями як прозорість на протипагу дискретності; винятковість конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; підлеглість публічних адміністрацій зовнішньому контролю; обов'язкове обґрунтування та наведення підстав ухваленого рішення особою, чий права або законні інтереси зачіпаються з його прийняттям тощо [2, с. 277].

Проте, термін відкритість влади не можна зводити до взаємин між владою та окремими громадянами. За цим необхідно бачити певні суспільні інституції, які забезпечують і здійснюють тиск на владу, забезпечують певну спрямованість влади і, нарешті, формують всю архітектуру владної системи стосовно громадянина [3].

На думку А. Кохана [4], установлення зворотного зв'язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських стосунків органів державної

влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації державної політики – питання першочергової ваги, від яких залежатимуть усі подальші дії влади.

Відповідно якість нормативно-правової бази щодо вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування є головними чинниками такої відкритості [5].

На нашу думку, нормативно-правове регулювання доступу до публічної інформації в діяльності органів влади та місцевого самоврядування відбувається завдяки таким групам нормативно-правових актів, що регулюють цю сферу:

1) нормативно-правові акти загального характеру, які складають основний комплекс норм щодо забезпечення відкритості інформаційного простору для громадянського суспільства;

2) спеціальні нормативно-правові акти, які регулюють процеси надання й отримання інформації, а також використання її у процесі взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадянами.

До першої групи можна віднести акти міжнародного права, зокрема Конвенцію про захист прав людини й основоположних свобод [6], де закладено гарантоване право на інформацію як представникам громадськості про діяльність органів влади та самоврядування, так і необхідність владі інформувати про свою діяль-

ність. Тобто наявна своєрідна взаємодія з обміну інформацією. Сюди також можна віднести Конвенцію про доступ до офіційних документів [7], прийняту Комітетом Міністрів Ради Європи 27 листопада 2008 р., та інші документи міжнародного значення.

Українське законодавство представлене у площині нормативного забезпечення інформаційного простору Конституцією України [8] та Законом України «Про інформацію» [9].

Також важливим аспектом при визначенні доступності публічної інформації про діяльність органів влади та самоврядування для громадськості є питання обмеження такого доступу з низки законних причин. Однією з таких причин є використання норм Закону України «Про державну таємницю» [10] та інших нормативних актів у цій сфері.

Наприклад, згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [11] серед основних обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування передбачено обов'язок збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню.

Щодо спеціальних нормативно-правових актів, які складають другу групу у визначеній нами класифікації, то тут насамперед слід згадати Закон України «Про Порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [12], Указ Президента

«Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» [13], Постанову Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [14].

Прийняття зазначених правових актів було покликане сприяти підвищенню ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом упровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються в державі.

Проте, на думку окремих науковців [15; 16], суттєвими недоліками чинного законодавства та окремих нормативно-правових актів [17] стало те, що форми впливу громадян на здійснення публічного управління значною мірою були зорієнтовані на сам процес співпраці громадян з владою, а не на результат. Замість детальних процедур, які б суттєво обмежували вільний розсуд органів публічної влади і націлювали їх на виконання жорстких приписів, там містилися рекомендації органам влади щодо співпраці з громадськістю, тобто форми взаємодії стали швидше лише додатковими засобами для інформування громадськості про діяльність влади.

У цьому контексті важливим кроком стало прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» [18], з ухваленням якого [19] питання доступу до документів, які перебувають у розпорядженні органів публічної влади (державних органів і органів місцевого самоврядування),

стали вирішуватися легше й оперативніше порівняно з тим порядком, в основі якого були інформаційні запити, передбачені старою редакцією Закону України «Про інформацію» [9].

Водночас суттєвим недоліком Закону можна назвати відсутність забезпечення належними механізмами реалізації вказаних у ньому положень [19]. Так, не зрозуміло, хто і в якому порядку буде виконувати прогресивні положення про забезпечення доступу до документів, на яких стоять обмежувальні грифи, доцільність яких уже відпала в сучасних умовах. Це по суті повністю блокує практичне застосування згаданої норми, оскільки державні органи та їх службовці мають діяти виключно в межах повноважень і порядку, зазначених у Законі. Урегулювання чинного законодавства у сфері доступу до публічної інформації зумовлено також необхідністю в Україні ефективніше впроваджувати технології електронного урядування як основного засобу координації дій державної влади та громадськості [15].

Наявна в розвинених країнах концепція електронного урядування передбачає забезпечення повнішого доступу до інформації через Інтернет; сприяння громадянській участі в державному житті засобом створення можливостей для більш зручної комунікації з державними службовцями через електронні канали [20, с. 22]. В Україні розвиток електронного урядування було запроваджено шляхом схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [21].

На жаль, і сьогодні існує нерозв'язана проблема забезпечення пасивного доступу до інформації, зокрема оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування інформації щодо прийнятих рішень, ухвалених нормативно-правових актів, оприлюднення системи обліку документів тощо, яке є швидше винятком, ніж повсякденною нормою [22].

Водночас окремий авторський інтерес викликає відсутність чіткої процедури забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності органів місцевого самоврядування. Досліджуючи такі нормативні акти, як Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [23] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [11], можна зробити висновок, що норми цих законів визначають тільки декларативні положення щодо обміну інформацією між органами місцевого самоврядування, фізичними і юридичними особами, а також представниками органів виконавчої влади.

Так, представницькі органи місцевого самоврядування мають засновувати власні засоби масової інформації та сприяти взаємодії з центральними органами виконавчої влади у сфері інформації. Органи місцевого самоврядування в особі своїх голів мають звітувати про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами, а секретарі відповідних рад забезпечують своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення та організують контроль за їх виконанням, оприлюднення рішень ради відповідно до За-

кону України «Про доступ до публічної інформації» [18].

Ніхто, звичайно, не вимагає деталізувати в загальних положеннях цих законів питання обміну інформацією та доступу до неї, проте загального нормативного акта, навіть підзаконного характеру, що пояснить детальніше процедуру інформаційної взаємодії цих суб'єктів, сьогодні не передбачено та не розроблено.

Однією з останніх спроб удосконалення досліджуваної інформаційної сфери стало схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів [24].

Ця Концепція спростить упрощення електронного урядування в Україні та гарантуватиме прямий доступ до інформаційних ресурсів, що поєднуватиме два базові принципи – відкритість та безпеку [25]. Важливим у цьому разі стане запровадження централізації запитів до органів влади та адміністративних, що дозволить значно зекономити час як чиновників, так і громадян, зокрема виключення з користування надлишкової інформації, з одного боку, та розширення доступу до раніше закритої інформації, з іншого.

Висновки

1. Під час удосконалення нормативно-правової бази законодавства у сфері доступу до публічної інформації в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати не тільки необхідність гармонізації

всього пласту загальних і спеціальних правових актів у цій сфері, але і відсутність прозорого механізму доведення до громадськості інформації органами влади та місцевого самоврядування попри спроби запровадити механізми зворотного зв'язку влади та громадян.

2. Вирішення проблем публічної влади в інформаційній сфері призведе до таких важливих наслідків, як зменшення кількості ухвалених незаконних рішень влади шляхом оприлюднення планів виконання поточних завдань і загальних звітів про діяльність органів публічної влади; попередження незаконності та проявів корупції в діях чи бездіяльності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування; підвищення правосвідомості як самих представників органів влади та місцевого самоврядування, так і громадськості шляхом створення при окремих державних органах громадських і експертних рад, комісій та інших громадських утворень; спрощення доступності публічної інформації для пересічних громадян шляхом доступу до мережі Інтернет, а саме – до створених веб-сайтів із системно викладеною публічною інформацією про діяльність органів влади та місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Шпортко О. Поле публічної політики / О. Шпортко // Політ. менеджмент. – 2010. – № 5(44). – С. 90–96.
2. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [Авер'янов В. Б., Дерещ В. А., Ославський М. І. та ін.] ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юстиніан, 2007. – 288 с.

3. Що значить «відкритість влади»? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://konstantinus.com/?p=170>.

4. Кохан А. І. Державна комунікативна політика – механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні / А. І. Кохан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/zmist.htm>.

5. Григорян О. О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади, місцевого самоврядування в реалізації публічної політики (інформаційний аспект) / О. О. Григорян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf.

6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13, № 32. – Ст. 270.

7. Конвенція про доступ до офіційних документів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art_id=49046&cat_id=46352.

8. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

9. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

10. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 422.

11. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

12. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України

від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

13. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України: за станом на 1 серпня 2002 р. № 683/2002 // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 140.

14. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – Стор. 234.

15. Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадянським суспільством / А. І. Буханевич // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=133.

16. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання / В. І. Мельниченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej5/txts/07mviozr.htm.

17. Про прийняття за основу Закону України про інформаційну відкритість органів державної влади, місцевого самоврядування та вищих посадових осіб України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2004 р. № 2265-ІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

18. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

19. Усенко І. Коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» / І. Усенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khpg.org/index.php?id=1330078677>.

20. Совгіра О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду:

визначення змісту і співвідношення понять / О. Совгіря // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 19–26.

21. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 250-р. // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 97. – Ст. 48.

22. Горбатюк В. В. Доступ громадян до інформації: конституційно-правовий аспект / В. В. Горбатюк, С. Є. Горбатюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12GVVKPA.pdf.

23. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

24. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 67. – Ст. 66.

25. Схвалено Концепцію створення та функціонування системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів // Прес-служба Агентства з питань науки, інновацій та інформатизації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245572876&cat_id=2442.

Галай В. А. Урегулирование доступа к публичной информации в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

В статье осуществлена классификация нормативно-правовых актов, касающихся доступа к публичной информации в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Украине, проанализированы отдельные проблемы их применения и предложены пути совершенствования законодательства в информационно-правовой сфере.

Ключевые слова: доступ к публичной информации, органы государственной власти, органы местного самоуправления, нормативно-правовое регулирование, открытость власти, общественность.

Galai V. O. Settlement of access to public information in the activities of state and local authorities.

This article provides a classification of legal acts concerning access to public information in the activities of state and local government in Ukraine. We have analyzed some problems of their use and the ways of improving legislation in the field of legal information.

Key words: access to public information, public authorities, local governments, legal regulation, open government, publishing, public.

Стаття надійшла до редакції 12.03.2015