

УДК 342.9

В. І. МЕЛЬЧЕНКО,*здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА БЕЗПОСЕРЕДНІМ НАДАнням ВІДКРИТОЇ ІНФОРМАЦІЇ ГРОМАДЯНАМ

Досліджено правові аспекти здійснення державного контролю над безпосереднім наданням відкритої інформації громадянам, розглянуто особливості державного контролю за наданням відкритої інформації, розкрито проблемні питання щодо реалізації державного контролю у відповідній сфері.

Конституція України закріпила право людини на свободу інформації. Стаття 34 Конституції України гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб і на свій вибір [1]. Дана норма Конституції України ґрунтується на положеннях Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини [2], Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [3] тощо. Отже, право на доступ до інформації є одним із невід'ємних прав людини і громадянина, а тому знаходить своє закріплення як у національному законодавстві, так і на міжнародному рівні. Зокрема ст. 6 Закону України «Про інформацію» визначає, що право на інформацію забезпечується: створенням механізму реалізації права на інформацію; створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів; обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення; обов'язком суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації; встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію; здійсненням державного і громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію [4].

Державний контроль за дотриманням законодавства про інформацію є однією з найбільш дієвих гарантій у сфері забезпечення права громадян на інформацію. Контроль є основним способом забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні. Одночасно він є найважливішою функцією держави. Без орга-

нізації та здійснення контролю й нагляду неможлива ефективна робота й державного апарату та інших державних і недержавних структур. Будь-яке рішення або дія у сфері державного управління повинне контролюватися. Контроль є фактором, який дисциплінує поведінку державних службовців і громадян у сфері державного управління, а також забезпечує суспільству прозорість діяльності держави.

Необхідно відзначити, що у правовій науці, зокрема у сфері інформаційного права, проблеми регулювання інформаційних відносин розробляли в своїх працях: А. Б. Агапов, І. В. Арістова, Ю. М. Батурін, І. Л. Бачило, В. М. Брижко, Р. А. Калюжний, В. В. Костицький, В. А. Копилов, О. В. Кохановська, А. І. Марущак, О. Г. Марценюк, І. В. Панова, А. А. Письменницький, В. С. Цимбалюк, М. Я. Швець, Ю. С. Шемшученко тощо. У той же час проблемам контролю присвятили свої дослідження науковці різних періодів: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєв, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Б. М. Лазарєв, Ю. О. Тихомиров, В. В. Цветков, В. С. Чиркін, К. В. Шоріна тощо.

Слід зауважити, що вченими досліджувалися в основному загальні питання контролю, організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади, фінансового, судового та інших видів контролю, питання доступу до інформації, правове регулювання інформаційних правовідносин. Однак питання здійснення державного контролю за безпосереднім наданням відкритої інформації громадянам не знайшло належного відображення. Тож **метою** статті є дослідження правової природи державного контролю за безпосереднім наданням відкритої інформації громадянам, а завданням – визначення правових приписів, які встановлюють можливість його здійснення.

Ефективний контроль за наданням відкритої інформації громадянам дозволить зрозуміти, як реалізуються закони України у сфері забезпечення інформаційних прав громадян, наскільки ефективними є підзаконні акти, видані органами виконавчої влади, на підставі отриманої інформації швидко усувати недоліки в нормотворчій діяльності, вносити зміни і доповнення до нормативних актів, підвищувати її дієвість.

У юридичній літературі контроль найчастіше розглядається як функція державних органів. Контроль – це функція управління, для якої характерна система нагляду та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, коригування допущених відхилень [5, с. 234–241].

Застосовують також і двоєдині характеристики державного контролю як одного з різновидів влади, «четвертої влади» і як функції інших гілок влади та інструменту їх взаємодії [6, с. 8–32].

В. М. Гаращук вважає, що контроль слід тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, запобігання та припинення протиправної поведінки з боку когонебудь [7, с. 8; 8, с. 37].

Усі автори розглядають контроль щодо певної сфери та предмета свого дослідження. Існування таких ніби різних поглядів на явище контролю дає підстави стверджувати, що це – багатопланове і багатогранне явище. К. В. Шоріна, досліджуючи проблему контролю за діяльністю органів державного управління, особливо підкреслювала багатоплановість останнього [9, с. 78–82].

Слід також зазначити, що узагальненого визначення терміна «контроль» не існує і в законодавстві. Деякі нормативні акти окреслюють спеціалізовані форми діяльності окремих органів, та жоден із них не містить усіх загальних ознак контролю.

Якщо поняття державного контролю включає аналіз, перевірку та спостереження за дотриманням встановлених правил, норм, стандартів та управлінських рішень, то сутність його значно ширша і повніша. Вона полягає у проведенні інформаційно-аналітичної роботи щодо стану чи ситуації, що виникають, перевірці раціональності, економічності, доцільності організації процесу управління та об'єктивності рішень, коли мається на увазі не лише їх правомірність (законність), але також і їх професійна обґрунтованість [6, с. 12].

Державний контроль завжди здійснюється на підставі норм права і в переважній більшості має юридичні наслідки. Правові засади державного контролю за безпосереднім наданням відкритої інформації громадянам встановлюють: Конституція України [1], Європейська конвенція про захист прав та основних свобод людини [2], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [3], Конституція України, закони України «Про інформацію» [4], «Про доступ до публічної інформації» [10], Указ Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» [11] тощо.

Правова природа державного контролю за безпосереднім наданням відкритої інформації громадянам виявляється в тому, що органи державної влади, їх посадові особи при здійсненні контролю діють у межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і відповідно до них. Тому можна стверджувати: державний контроль за безпосереднім наданням відкритої інформації громадянам здійснюється в чітких правових межах, ґрунтується на чинних нормах права і завжди викликає певні юридичні наслідки.

Так, під час перевірок в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» Генеральною прокуратурою України виявлено наступні порушення: відсутність спеціальних місць для роботи запитувачів із документами чи їх копіями; непризначення відповідальних осіб для забезпечення доступу до публічної інформації (там, де такі особи призначені, з ними не проведені відповідні навчання); незабезпечення оприлюднення інформації, передбаченої чинним законодавством; порушення строків при наданні інформації на запити та неправомірність відмови у її наданні. За наслідками перевірок Генпрокуратурою України внесено 1918 приписів та подань про усунення виявлених порушень закону, подано 37 протестів, щодо винних у невиконанні вказаного Закону посадових осіб порушено 117 дисциплінарних та адміністративних проваджень. На цей час притягнуто до відповідальності 39 посадовців.

Серед центральних органів виконавчої влади в Міністерстві оборони України проведено перевірку на додержання службовими особами вимог закону про доступ до публічної інформації. У зазначеній сфері Генеральною прокуратурою України виявлено низку порушень законодавства та внесено припис Міністру оборони

України і винесено постанову про дисциплінарне провадження. Реагуючи на результати перевірки, Міністерство оборони України вжило низку заходів до усунення і недопущення у подальшому порушень законодавства про доступ до публічної інформації та поновлення прав громадян. Відповідно до наказу Міністра оборони України за допущені порушення законодавства до дисциплінарної відповідальності притягнуто 4 службові особи [12].

Верховна Рада України у порядку контролю може вимагати від урядових установ, міністерств, відомств звіти, які містять відомості про їх діяльність щодо забезпечення інформацією заінтересованих осіб (кількість випадків відмови у наданні доступу до інформації із зазначенням мотивів таких відмов; кількість та обґрунтування застосування режиму обмеженого доступу до окремих видів інформації; кількість скарг на неправомірні дії посадових осіб, які відмовили в доступі до інформації, та вжиті щодо них заходи тощо). Автор звертає увагу, що така інформація публікується на офіційних сайтах відповідних державних органів [13; 14; 15].

Загалом можна стверджувати, що відповідні органи державної влади здійснюють державний контроль за розпорядниками інформації у процесі задоволення запитів на інформацію та її розкриття, зокрема беруть участь у формуванні та реалізації державної політики щодо забезпечення реалізації права на доступ до інформації; проводять інформаційно-роз'яснювальну роботу в засобах масової інформації, організовують проведення просвітницьких заходів з питань забезпечення доступу до інформації; здійснюють розроблення заходів, спрямованих на забезпечення доступу до інформації; організовують навчання державних службовців з питань забезпечення доступу до інформації; здійснюють організацію наукових та експертних досліджень з питань забезпечення доступу до інформації; здійснюють моніторинг та узагальнюють результати забезпечення доступу до інформації; здійснюють контрольні перевірки за діяльністю розпорядників інформації у процесі задоволення запитів на інформацію та її розкриття на основі скарг чи з власної ініціативи; розглядають скарги громадян у зв'язку з відмовою в задоволенні запиту на інформацію або відстрочкою задоволення запиту; ведуть облік та узагальнюють випадки порушення права на доступ до інформації (відмова чи відстрочка у задоволенні запиту на інформацію) та вносять пропозиції щодо їх усунення; ведуть

Зведений державний реєстр документів (реєстр реєстрів документів розпорядників інформації); здійснюють співпрацю з міжнародними організаціями, відповідними органами зарубіжних країн з питань дотримання міжнародних стандартів забезпечення доступу до інформації.

У процесі здійснення контролю уповноважені органи державної влади мають пересвідчитися, що: кожен запит на інформацію було зареєстровано у відповідності з процедурою, визначеною законом; кожен запит на інформацію було задоволено згідно з процедурою, в межах строку та у спосіб, передбачений законом; відмова задовольнити певний запит на інформацію або відстрочка у задоволенні відповідає вимогам закону; обмеження доступу до інформації встановлено у відповідності з процедурою, передбаченою законом тощо.

Завершуючи аналіз державного контролю за безпосереднім наданням відкритої інформації громадянам, висловимо деякі зауваження та пропозиції щодо здійснення останнього. Нові умови розвитку держави та її впливу на суспільство потребують нових підходів до державного контролю за безпосереднім наданням відкритої інформації громадянам, системи відповідних органів контролю та її законодавчого забезпечення. Необхідність існування такої системи пояснюється тим, що з переходом до нових політичних і економічних засад нашого суспільства не зменшилось недоліків у сфері державного управління, а управлінські рішення, які приймаються органами виконавчої влади, не є бездоганними.

Окремо слід наголосити на необхідності законодавчого визначення і регулювання державного контролю за безпосереднім наданням відкритої інформації громадянам у сфері виконавчої влади. На сьогодні єдиного нормативного акта, який би закріпив правові основи державного контролю у сфері виконавчої влади, поки що немає. Відсутність зазначеного нормативного акта свідчить про певну невизначеність функціональних обов'язків осіб, які здійснюють контроль.

Державний контроль за безпосереднім наданням відкритої інформації громадянам має бути спрямований на те, щоб не людина була вимушена вимагати і шукати необхідну їй інформацію, а навпаки – самі органи та посадові особи були зобов'язані надавати широку і правдиву інформацію про себе, щоб отримати відповідні кошти на своє утримання на наступний бюджетний рік або втриматись на обійманій посаді.

Однією з причин існування такої ситуації є недосконалість законодавства України про інформацію, яке не відповідає сучасному рівню розвитку інформаційних відносин та не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають. Частина нормативно-правових актів були прийняті до набрання чинності Конституцією України, і навіть із значними змінами і доповненнями не придатні для задоволення потреб сьогодення; деякі прийняті нещодавно та не мають належного механізму реалізації контрольних повноважень. Так, з метою забезпечення безумовного виконання органами виконавчої влади Закону України «Про доступ до публічної інформації», реалізації конституційного права особи вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію Президент України зобов'язав Кабінет Міністрів України розробити і внести на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо здійснення державного контролю за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації [11]. На жаль, такий законопроект досі не розроблений. Поряд із законодавчими пробле-

мами здійснення державного контролю за безпосереднім наданням інформації громадянам доводиться також констатувати ігнорування приписів вже наявних правових норм посадовими особами органів державної влади.

Як висновок необхідно додати, що сьогодні переважна більшість нормативно-правових актів приймається ситуативно або ж має політичний мотив та викликає низку проблемних питань: відсутність ієрархічної єдності законів та адекватного понятійного апарату, суперечність практичного застосування нормативно-правових актів, як наслідок – відсутність реального правового механізму реалізації державного контролю за безпосереднім наданням відкритої інформації громадянам, низька правова культура посадових осіб, відповідальних за надання інформації громадянам. У свою чергу, відсутність правових меж інформаційного забезпечення та інформаційної взаємодії між управлінськими структурами, між державою, місцевим самоврядуванням, громадянами є стримуючим фактором розвитку держави.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Європейська конвенція про захист прав та основних свобод людини // Голос України. – 2001. – 10 січ. – № 3.
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс] : міжнар. док. від 16 груд. 1966 р. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043.
4. Про інформацію : закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
5. Адміністративне право України : [підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
6. Андрийко О. Ф. Контроль в демократическом государстве. Проблемы и тенденции / О. Ф. Андрийко. – Киев : Наук. думка, 1994. – 114 с.
7. Паращук В. М. Контроль і нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В. М. Паращук. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – 55 с.
8. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук ; худож.-оформлювач О. Агеєв. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
9. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 274 с.
10. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
11. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації [Електронний ресурс]: указ Президента України від 5 трав. 2011 р. № 547/2011. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13541.html>.
12. Виявлено факти порушення вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sta.lviv.ua/index.php?id=30&tx_ttnews\[tt_news\]=26445&tx_ttnews\[backPid\]=2120&cHash=a5560add1](http://www.sta.lviv.ua/index.php?id=30&tx_ttnews[tt_news]=26445&tx_ttnews[backPid]=2120&cHash=a5560add1).
13. Звіт щодо задоволення запитів на інформацію, які надійшли в прокуратуру Рівненської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://prokuratura.rv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=548:2011-10-18-13-15-51&catid=24:2011-05-10-07-22-59&Itemid=50.
14. Звіти щодо задоволення запитів на інформацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ssmc.gov.ua/public/info_reports.
15. Звіти про задоволення запитів на отримання інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/37090>.

Надійшла до редколегії 09.11.2011

МЕЛЬЧЕНКО В. И. ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА НЕПОСРЕДСТВЕННЫМ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ОТКРЫТОЙ ИНФОРМАЦИИ ГРАЖДАНАМ

Исследованы правовые аспекты осуществления государственного контроля над непосредственным предоставлением открытой информации гражданам, рассмотрены особенности государственного контроля за предоставлением открытой информации, раскрыты проблемные вопросы по реализации государственного контроля в данной сфере.

MELCHENKO V. SOME ASPECTS OF STATE CONTROL OVER DIRECT GRANTING OF THE OPEN INFORMATION TO THE CITIZENS

The legal aspects of realization of state control over a direct granting of the open information to the citizens are researched, the features of state control after a granting of the open information are considered, the problem questions on realization of state control in this sphere are exposed.

УДК 342.951

І. І. МИКУЛЬЦЯ,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

МІСЦЕ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Виділено особливості функціонування органів юстиції регіонального рівня в системі суб'єктів адміністративного права.

Органи юстиції у своїй діяльності торкаються різних аспектів життєдіяльності нашого суспільства. Разом із тим, діяльність органів юстиції регіонального рівня спрямована насамперед на захист основних прав і свобод фізичних та юридичних осіб, а також на забезпечення реалізації державної політики з питань банкрутства, з формування та забезпечення політики у сфері виконання кримінальних покарань, у сфері організації примусового виконання рішень суду та інших органів (посадових осіб), у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, а також інших питань які охоплюються державною правовою політикою на певній адміністративно-територіальній одиниці. Тому визначення місця регіональних органів юстиції в системі суб'єктів адміністративного права є вельми актуальним та своєчасним.

Загальні питання визначення суб'єкта права, в тому числі й адміністративного, були розкриті в роботах таких науковців, як: С. С. Алексєєв, В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Ю. М. Козлов, Ю. А. Тихомиров, М. М. Тищенко. Праці зазначених авторів становлять наукове підґрунтя для подальших досліджень місця регіональних органів юстиції в системі суб'єктів адміністративного права.

Аналіз чинного законодавства України свідчить про те, що в цілому система суб'єктів адміністративного права на сьогодні в Україні вирішена. Її загальні правові засади визначені Конституцією України і знаходять своє подальше закріплення у спеціальних законах та інших нормативно-правових актах. Проте цього не можна сказати про територіальні органи юстиції.

Особливу увагу слід звернути на територіальні органи юстиції як на суб'єкт адміністративного права, оскільки правильне визначення елементів цієї системи створює умови для комплексного підходу до встановлення об'єкт правового регулювання, змісту та особливостей адміністративних правовідносин за їх участю.

Розглянемо територіальні органи юстиції як суб'єкт адміністративного права.

В адміністративному праві під суб'єктом розуміють носія (власника) прав і свобод у сфері публічного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, що здатен надати права реалізувати, а покладені обов'язки виконувати [1, с. 73]. Таким чином, для того щоб бути суб'єктом адміністративного права, необхідно мати права та обов'язки у сфері публічного управління, а також певні передумови для можливості їх реалізації.

У юридичній літературі загальноприйнятою є думка про те, що наявність адміністративної