

# Конституційно-правові аспекти

## інформаційного забезпечення місцевого самоврядування в Україні



### А. А. Лукашенко

кандидат юридичних наук, доцент кафедри управління та роботи з персоналом Національної академії внутрішніх справ

*У статті аналізуються чинні нормативно-правові акти України щодо здійснення права на інформацію, окремі аспекти інформаційного забезпечення. Вивчаються основні характеристики інформаційного забезпечення місцевого самоврядування, його функції та тенденції.*

**Ключові слова:** інформаційне забезпечення, місцеве самоврядування, право на інформацію.

*В статье анализируются действующие нормативно-правовые акты Украины относительно осуществления права на информацию, отдельные аспекты информационного обеспечения. Изучаются основные характеристики информационного обеспечения местного самоуправления, его функции, тенденции.*

**Ключевые слова:** информационное обеспечение, местное самоуправление, право на информацию.

*In the article the operating normatively-legal acts of Ukraine are analysed in relation to realization of right on information. Basic descriptions of dataware of local self-government, his function and tendency are studied.*

**Keywords:** dataware, local government, right on information.

В умовах розвитку інформаційного суспільства особливості історичної еволюції різних регіонів України суттєво вплинули на основні тенденції розвитку місцевого населення. Тривалий час українці розвивалися в різних цивілізаційних системах, переживаючи насичені асиміляційні процеси, акумулюючи в себе особливі риси ментальності, духовної культури, соціальної структури, господарського розвитку, побуту тощо. Сучасний стан і перспективи розвитку України потребують ґрунтовного осмислення регіональної специфіки з огляду на необхідність максимально оптимізувати державну регіональну політику. Вивчення історичних традицій важливе також у контексті нагальної потреби вдосконалення організації та функціонування сільських і міських самоврядних структур в Україні. Однією з форм участі громадян у вирішенні питань місцевого значення в Україні є органи самоорганізації населення (далі – ОСН), до організаційно-правових форм яких відносять будинкові, вуличні, квартальні, дільничні комітети, комітети мікрорайонів, сільські та селищні комітети. Можливість створювати ОСН передбачено у Конституції України (ч. 6 ст. 140) [1], Законі України «Про місцеве самоврядування» (ст. 5) [2], Законі України «Про органи самоорганізації населення» (ст. ст. 2, 3), гласність і підзвітність яких полягає в інформуванні населення, звітуванні на зборах (конференції) жителів за місцем проживання, ознайомленні з рішеннями ОСН та право отримати засвідчені секретарем копії такого рішення (ст. 18) [3].

В Україні здійснення місцевого самоврядування спричинює функціонування багатьох за чисельністю інформаційних взаємовідносин – інформаційних зв'язків (потоків), які виникають в процесі об-

міну інформацією у означеній вище галузі та сукупно складають досить розгалужену систему [4, с. 137-143]. У загальному вигляді їх можна розділити на дві великі групи: внутрішні та зовнішні інформаційні зв'язки як в межах структур місцевого самоврядування, так і поза межами системи місцевого самоврядування через отримання необхідних для її функціонування відомостей.

У національному конституційному праві окремі питання права на інформацію вивчали такі вчені, як: Ю. Г. Барабаш, Ю. М. Бисага, А. М. Колодій, Н. В. Кушакова, В. В. Кравченко, Н. Р. Нижник, В. Я. Тацій, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика, В. А. Федоренко, Т. В. Чубарук, Ю. С. Шемшученко, Н. Г. Шукліна та ін. Окремі аспекти інформаційного забезпечення в системі місцевого самоврядування досліджували О. В. Батанов, О. Г. Остапенко, О. С. Орловський, А. С. Крупник, Н. В. Мішина, К. В. Терзіанова М. О. Пухтинський, Н. І. Пеліванова та інші. Однак комплексного дослідження щодо інформаційного забезпечення в системі місцевого самоврядування немає, що й обумовило актуальність окресленої проблематики.

Метою цієї статті є вивчення та аналіз окремих аспектів інформаційного забезпечення в системі місцевого самоврядування України. Основними завданнями є аналіз основних чинних нормативно-правових актів України щодо права на інформацію, характеристика інформаційного забезпечення місцевого самоврядування, його функцій, тенденцій та надання пропозицій щодо конкретизації кола суб'єктів інформаційних відносин стосовно діяльності органів самоорганізації населення.

В Україні право на інформацію передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, яка не-

обхідна для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів без порушення прав, свобод та законних інтересів громадян і юридичних осіб (ст. 5) [5]. Поступове зростання атрибутів самостійного значення в інформаційному забезпеченні місцевого самоврядування включає також і специфічні відносини, суб'єкти (об'єкти), права та обов'язки. Закон України «Про інформацію», зокрема, визначив інформацію державних органів та органів місцевого самоврядування одним з основних об'єктів інформаційних відносин у суспільстві та державі (ст. 21), обов'язок яких інформувати про свою діяльність і прийняті рішення як гарантію права на інформацію (ст. 10) [5]. Цим законом закріплені також і способи доведення відомостей до зацікавлених осіб: опублікування їх в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами; опублікування в друкованих засобах масової інформації або публічне оголошення через аудіо та аудіовізуальні засоби масової інформації; оголошення під час публічних виступів посадових осіб, а також безпосереднє доведення інформації до зацікавлених осіб (усно, письмово). Національне піднесення та демократизація суспільства незалежної України зумовили переосмислення широкого спектра подій, явищ, процесів вітчизняної історії. Сучасне національно-культурне відродження в Україні актуалізувало інтерес до регіональної історії, зокрема, до таких її аспектів, як історія органів державного управління та місцевого самоврядування. Окреслена проблематика зацікавила не лише істориків і краєзнавців, а й широку громадськість, представників державної влади та органів самоврядування.

Аналіз інформаційного забезпечення системи місцевого самоврядування в Україні має відбуватися комплекс-

но, у тісній взаємодії з кожним елементом, досліджуючи змістовний (функціональний), організаційний та технологічний аспекти з точки зору змісту, організації, технології здійснення. Зокрема змістовна характеристика інформаційного забезпечення взаємопов'язана з об'єктом застосування (яким є власне система місцевого самоврядування, яка відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» [2] включає територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, її голову, виконавчі органи, районні та обласні ради, органи самоорганізації населення), обслуговування та його функціями. Визначальними функціями інформаційного забезпечення, зокрема, є інформативна функція – забезпечує поінформованість суб'єктів місцевого самоврядування відповідно до їх завдань, функцій, повноважень, інтересів; організаційна – зумовлює скоординованість дій всіх учасників здійснення процесу самоврядування, відповідно до населення – спричинює розвиток політичної, правової культури, усвідомлення потреби участі у вирішенні питань місцевого значення в якості соціальної спільності – територіальної громади; управлінська – регулювання відносин, що виникають в процесі здійснення самоврядування в різних галузях місцевого господарства, підстава для підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень, контролю за їх виконанням тощо; комунікативна – встановлення зв'язків «взаємозалежності» у здійсненні завдань і функцій місцевого самоврядування, поєднання інтересів усіх його суб'єктів. Наведений перелік не вичерпує всіх можливостей такого складного явища, як інформаційне забезпечення.

Результативність інформаційного забезпечення самоврядування безпосередньо залежить від скоординованості

дій щодо встановлення зв'язків, взаємообміну інформацією. Тому побудова його функціональної системи буде неможлива без відповідних заходів організаційного характеру: централізації інформації на відповідній території, визначення головного суб'єкта, який реалізував би її та відповідав за впорядкування інформаційних процесів на самоврядній території, вдосконалення роботи з відомостями та ін. На нашу думку, саме таким правомірною буде розглядати представницькі органи місцевого самоврядування – ради. Належною умовою успішного функціонування забезпечення місцевого самоврядування загалом є впровадження в його структурі відповідного органу функціональної моделі інформаційної системи (підсистеми) відповідних елементів, операції яких відзначалися узгодженістю між собою, послідовністю, оптимальністю застосування форм і засобів надання інформації, визначенням достатнього обсягу відомостей тощо.

З огляду на загальну тенденцію всезростаючих технологічних аспектів інформаційних процесів, доцільно вести мову щодо комплексу дій, послідовне здійснення яких складає т. зв. інформаційний процес з виділенням основних його етапів, а саме: цілепокладання відповідних інформаційних зв'язків інформування; створення фонду банку даних з відповідними критеріями (наприклад, як інформаційні потреби населення, значимість для відповідної території тощо); оброблення інформації, її систематизація; визначення ефективного режиму використання всіх форм і засобів поширення (обміну) інформації; надання інформації за допомогою цих форм і засобів (масової інформації, усних повідомлень депутатів та ін.).

Погоджуємось з Ю. І. Кругу [6], що наведена схема лише загально харак-

теризує інформаційні процеси, їх технологічні аспекти, тому не є універсальною. Залежно від конкретних завдань інформаційних взаємовідносин функціонально-цільова модель відповідної системи (підсистеми) може набувати найрізноманітніших елементів, форм тощо. Тож стає зрозумілим, що ідеальної системи інформаційного забезпечення, як і системи місцевого самоврядування, взагалі не існує. Реальність – це перетворити її в ефективно діючу. Звичайно, ефективність функціонування подібної системи буде залежати від конкретної організаційної структури (наприклад, підрозділу ради, його виконавчого апарату), яка візьме на себе обов'язок виконання функцій інформаційного забезпечення.

Ради стосовно інформаційних процесів системи місцевого самоврядування виконують подвійну роль: вони є суб'єктом інформаційного забезпечення (тими, хто інформує) та одержувачем відомостей як від своїх органів, так і від зовнішніх джерел (зокрема, державних органів, підприємств, організацій, трудових колективів та ін.). Тому інформаційні зв'язки в їх структурі умовно можуть бути поділені на такі напрями (підсистеми): робота з упорядкування відносин системи самоврядування та інформаційне забезпечення діяльності самих рад, їх органів. Певно, що кожен з названих напрямів зумовлює свою організаційну структуру, завдання, функції, форми та методи роботи з інформацією. Відповідна система або підсистема має бути налагоджена також у виконавчих структурах органів місцевого самоврядування.

Інформаційне забезпечення має своїм змістом основні завдання і функції місцевого самоврядування. Отже, з огляду на зазначене, серед багатьох цілей інформаційного забезпечення міс-



цевого самоврядування слід визначити основну його мету – створення оптимальних умов для вирішення питань місцевого значення.

Виходячи з вказаної необхідності, загальноорганізаційні зусилля органів місцевого самоврядування виглядають або мають спрямовуватись на централізацію інформації, встановлення відповідної інформаційної системи в рамках організаційних структур ради, розробку та впровадження механізму обговорення населенням проектів рішень. Першочерговим в цьому переліку є, наприклад, визначення обсягу інформації, потрібної громадянам або жителям певної території. Чинне законодавство не дає вичерпної відповіді, які конкретно відомості про роботу органів місцевого самоврядування (зокрема у ст. 20 щодо органів самоорганізації населення [3]), з яких питань рішення обов'язково мають доводитися до відома населення. Неконкретизовані й форми та засоби інформування. Таким чином, питання забезпечення інформаційних процесів у місцевому самоврядуванні перш за все виокремлюють проблематику обов'язкового відбору відомостей з метою компетентної участі в процесах самоврядування (комплексний підхід до вдосконалення форм, методів, заходів їх поширення).

Для всебічного виявлення місцевих проблем слід враховувати і громадську думку. Особливо важливим та необхідним для вирішення питань місцевого значення відповідна рада може коректувати власні рішення, інші документи, що мають важливе значення для місцевості, враховуючи їх соціальну обумовленість. Звичайно, для більш ефективного результату слід заздалегідь ознаямлювати територіальну громаду з відповідними проектами рішень ради. Постійний інформаційний взаємозв'язок буде свідчити про високу результа-

тивність як інформаційного, так і загальном управлінського впливу.

Узагальнено перспектива поліпшення інформаційної діяльності рад, а отже, як функціонування системи місцевого самоврядування, так і системи управління територією, пов'язана з вирішенням цілого комплексу питань організаційного, правового, методичного та іншого характеру. Базуючись на ідеї інформатизації в сучасному суспільстві, передусім виникає необхідність централізації інформації на відповідній території, створення єдиної для всіх складових національної системи місцевого самоврядування інформаційної системи банків даних. Про доцільність та необхідність врахування типології суспільно-територіальних відносин в регіоні у розробці та функціонуванні такої системи свідчить досвід розвинених зарубіжних країн, тому що надалі це дозволить відтворювати інформаційну специфіку структурних особливостей виробництва, його обсяги, рівень економічного та соціального розвитку регіонів, стан екологічної ситуації, якості життя населення та іншу інформацію. Це свідчить про наявну потребу комплексного підходу в інформаційному забезпеченні розвитку територій.

Таким чином, вважаємо за доцільне розроблення окремого нормативно-правового акта щодо інформаційного забезпечення розвитку територій, основними завданнями якого слід зазначити розробку типових функціонально-цільових інформаційних систем для регіонів різного рівня; визначення територіальної структури баз даних загального користування; формування системи комплексної інформаційної взаємодії різних автоматизованих систем на рівні територій; створення організаційно-правових умов (режиму) доступу громадян, юридичних осіб до баз даних

загального користування; організаційно-правові заходи захисту конфіденційної інформації; створення системи порівняльної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів, діяльності територіальних господарських структур тощо. Такий підхід дозволить оптимізувати структуру та зміст інформаційного забезпечення розвитку території, допоможе позбутися непотрібних даних (інформації).

На нашу думку, доцільним було б також внести зміни до Закону України «Про інформацію» [5], у якому ст. 4 до суб'єктів інформаційних відносин відносить фізичні та юридичні особи, об'єднання громадян та суб'єкти владних повноважень. Однак, незрозуміло, до якої групи віднести ОСН. Відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (п. 1. ст. 13) обов'язковість легалізації ОСН здійснюється шляхом його реєстрації (у разі якої ОСН набуває статусу юридичної особи) або повідомлення про заснування, тобто виконання делегованих повноважень з дозволу відповідної ради [3]. Вважаємо, що згідно з нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 1) не конкретизовано, хто може бути іншими розпорядниками публічної інформації. А відтак можуть бути і ОСН, а також належати до суб'єктів публічної інформації (п. 2. ст. 12) та бути її розпорядниками (п. 3. ст. 13) [7].

Виникають питання і щодо непрозорості механізму забезпечення права ОСН на інформацію (ст. 5 Закону України «Про інформацію» [5]). Вільний доступ до інформації забезпечується кожному громадянину особисто (якщо це його стосується), крім випадків, передбачених законами України. Що ж до гарантій, то право на інформацію забезпечується обов'язком органів державної

влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення; створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації; вільним доступом суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; обмеження цього доступу зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються законодавством; створенням механізму здійснення права на інформацію; здійсненням державного контролю за додержанням законодавства про інформацію; встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію. Тобто гарантії формально є, однак існує опосередкований механізм їх реалізації для ОСН (через залежність де-юре залежать від місцевих рад у наданні їм певних повноважень). Проблемою є також слабка визначеність статусу керівників ОСН, їх посадових осіб.

Наразі виокремлюються чіткі тенденції у інформаційному забезпеченні місцевого самоврядування:

- децентралізації влади на місцях, де жителі місцевих територій, знаючи їх особливості, мають право на самоорганізацію і спроможні вирішувати власні локальні проблеми;
- технологізації інформаційного забезпечення місцевих територій та регіонів зокрема.

Подальші дослідження у цьому напрямку вбачаються у конкретизації кола суб'єктів інформаційних відносин щодо діяльності органів самоорганізації населення та їх місця в інформаційному забезпеченні місцевого самоврядування України з огляду на вивчення досвіду зарубіжних країн.

## Список використаної літератури

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. : за станом на 21 лютого 2014 р. № 742-VII // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР : за станом на 17 вересня 2013 р. № 563-VII // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III : за станом на 20 листопада 2012 р. № 5492-VI (5492-17) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
4. Закон України «Про органи самоорганізації населення»: науково-практ. коментар / за заг. ред. О. С. Орловського, А. С. Крупника, Н. В. Мішиної, К. В. Терзіанової. – Одеса : ПП «Євродрук», 2012. – 192 с.
5. Про інформацію : Закон України № 2657-XII від 02 жовтня 1992 року : за станом на 03 липня 2012 р. № 5029-VI (5029-17) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
6. Кругул Ю. І. Правові основи державного управління економікою України : навч. посіб. / Ю. І. Кругул ; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2003. – 431 с.
7. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13 січня 2011 року : за станом на 14 травня 2013 року № 224-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.