

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

**Ефективна
ЕКОНОМІКА**

Дніпропетровський державний
аграрно-економічний університет



Переглянути у форматі pdf

В. П. Задорожний
УКРАЇНИ

№ 11, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 659.3/4

В. П. Задорожний,
доктор наук з державного управління, доцент кафедри фінансів та банківської справи
Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

ОСОБЛИВОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

V. P. Zadorozhnyy,
Doctor of Public Administration, associate Professor of Finance and Banking Department,
Poltava National Technical Yuri Kondratyuk University

PECULIARITIES AND PERSPECTIVES ACCESS PUBLIC TO PUBLIC INFORMATION IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF REFORMING THE ECONOMY OF UKRAINE

Розглянуто сучасний стан нормативно-правового забезпечення доступу до публічної інформації, визначено роль органів влади у цих процесах, запропоновано можливі шляхи підвищення ефективності реалізації доступу до публічної інформації, через вдосконалення роботи щодо надання інформації за запитами та налагодження конструктивного діалогу з представниками громадськості задля належного виконання та ефективного застосування Закону «Про доступ до публічної інформації». Здійснено акцент на необхідності виконання контрольних документів та організації навчання посадових осіб, які реалізують відповідну роботу в структурних підрозділах, відповідальних за надання публічної інформації; надання організаційно-методичної допомоги щодо правильності оформлення документів, посилення контролю за своєчасністю їх розгляду, забезпечення оперативного вирішення порушених проблем, усунення формального підходу щодо їх вирішення. Підсумовано, що особливо важливим є забезпечення в межах своєї компетенції своєчасного оновлення публічної інформації на веб-сторінці органу державної влади або місцевого самоврядування та надання суб'єктам звернення своєчасної, достовірної, в повному обсязі інформації, яка підлягає оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інших нормативно-правових актів.

We characterize current state of normative and legal of providing access to public information, determined the role government in these processes, suggested possible ways to improve the effectiveness of access to public information, through the improvement of the work to provide information on demand and constructive dialogue with the public to proper implementation and effective application of the Law "On Access to public Information". Is carried out emphasis on the necessity of implementation control documents and organization training of officials who implement relevant work in the structural units responsible for providing public information; providing organizational and technical assistance to the correctness clearance of documents, gain control over the timeliness of their consideration, to ensure prompt resolution of raised issues, eliminating formal approach to their solution. Are summed up, that is particularly important to ensure within its competence is a timely updating of public information on the Web page of a public authority or local government entities and providing appeal timely, accurate, full information to be disclosed under the Law of Ukraine "On access public information" and other regulations.

Ключові слова: *правове забезпечення, доступ, інформація, публічна інформація, відкритість.*

Keywords: *legal security, access, information, public information openness.*

Вступ. Реалізація доступу громадян до публічної інформації на сучасному етапі має важливе значення для забезпечення суверенітету та національної безпеки держави, суспільства. Можливості для цього є значно кращими, коли ретельно науково опрацьовані і обґрунтовані базові напрями політики і шляхи їх реалізації у цій сфері. Виважений, науково-обґрунтований підхід до формування і реалізації сучасної інформаційної політики стає на сьогодні найважливішим завданням у комплексі цілей державного управління. Для сучасної України оптимальний механізм доступу до публічної інформації є головним засобом розвитку громадянського суспільства, найважливішою умовою конструктивного діалогу влади і народу, засобом забезпечення національної безпеки та подальшого реформування економіки держави.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями полягає в необхідності визначення цілей, завдань і основних напрямів державної політики в сфері доступу до публічної інформації. За останній період часу питання, які так чи інакше стосувалися інформаційної політики органів влади і управління, їх інформаційної взаємодії з населенням і структурами громадянського суспільства, стали обов'язковим предметом аналізу на семінарах, науково-практичних конференціях, «круглих столах», симпозиумах тощо. Позитивним підсумком опублікованих доповідей, статей і монографій стала постановка найрізноманітніших проблем і питань як теоретико-методологічного, так і прикладного спрямування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Вагомим внеском у вивчення основних напрямів державної інформаційної політики стала монографія І. Арістової, у якій дослідниця розкриває сутність поняття «інформаційна політика», її основні пріоритети, принципи проведення, нову стратегічну ціль політики, яку коротко можна визначити як забезпечення переходу України до інформаційного суспільства, а також вказує на необхідності формування інформаційного законодавства України. Виробленню ефективної інформаційної політики і напрямків її удосконалення присвячені праці Т. Берестової, С. Гнатюка, Р. Головенка, Л. Горбунова, Т. Дейнеки, О. Дмитровського, В. Дрешпака, Н. Льченко, В. Карпенка, О. Литвиненка, М. Май, Г. Почепцова, С. Чукута, С. Янішевського та інших.

В Україні сформульовано й закріплено законодавчо основні принципи, завдання та стратегічні напрями державної інформаційної політики, сформовано державні інституції відповідної компетенції, ухвалено цілу низку концепцій, програм та планів дій. Водночас на рівні практичної реалізації простежуємо окремі проблеми доступу до публічної інформації, зокрема це спорадичність, різноспрямованість, нескоординованість діяльності різних відомств, непослідовність та непрозорість в реалізації намічених заходів. Як наслідок – Україна поки що не належить до числа інформаційно незалежних держав. Це актуалізує необхідність подальшого наукового опрацювання вищезначених питань.

Постановка завдання. Мета роботи полягає у дослідженні особливостей доступу до публічної інформації в контексті реформ соціально-економічного сектора. Відповідно до мети дослідження поставлено наступні завдання: проаналізувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення доступу до публічної інформації, визначити роль різних органів влади у цих процесах; запропонувати можливі шляхи підвищення ефективності реалізації доступу до публічної інформації на основі виявлених недоліків.

Вклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Стрімкий розвиток інформаційної сфери, сучасних інформаційних технологій значною мірою впливає на політичну, економічну, соціокультурну, безпекову та інші складові розвитку суспільства і держави, а інформаційні ресурси в сучасних умовах стають системоутворюючим фактором їх життєдіяльності.

Глобальний бурхливий розвиток інформаційного суспільства спричинив серйозні зміни в методах і підходах до державного управління, використання та захисту інформаційних ресурсів. Вітчизняний дослідник А. Колодюк визначає три основні проблеми державної політики в умовах розвитку інформаційного суспільства: 1) запровадження та підтримка структурних змін в економіці; 2) врахування та нівелювання нерівномірностей переходу до інформаційного суспільства; 3) оцінка стану громадсько-політичних і соціально-економічних передумов, створення стимулів для такого переходу. На його думку, демократія як форма управління, інформаційно-комунікаційні технології та концепція інформаційного суспільства створюють замкнене коло, стимулюючи одне одного. Це робить процеси управління відкритими та доступними для громадян, а суспільство розвивається до антибюрократичних норм [3, с. 112].

Такий оптимістичний висновок певною мірою поділяє відомий німецький науковець і управлінець Манфред Май, стверджуючи, що уряди, парламенти, партії та інші політичні актори стали складовими частинами глобальної інформаційно-технічної інфраструктури [2, с. 31]. Інформаційні технології донесли, що з їх допомогою можна швидше вирішувати рутинні завдання, підвищувати гнучкість та наближеність управління до громадян. Не підлягає сумніву і внесок інформаційних технологій у реформу системи управління, а європейські громадяни вже давно звикли до віртуальних муніципалітетів. Водночас, на думку дослідника, залишається багато питань, що досі не знайшли свого вирішення, наприклад безпека даних. Законодавство про захист даних відстає від рівня розвитку техніки. Попри це інформаційно-технічне переплетення всіх політичних акторів та інституцій є безповоротним фактом. Безперечним є те, вважає дослідник, що співвідношення між політикою і технологіями не має детермінуючого характеру і ні техніка, ні політика не є виключно залежним чи незалежним фактором.

Ступінь готовності держави та суспільства до паритетної участі в міжнародному інформаційному обміні в міжнародній практиці визначається за такими критеріями: кількість та якість інформаційного продукту, що виробляється в державі та власне державою; потужність, розгалуженість та наявний ресурс подальшого розвитку телекомунікаційних мереж; ступінь доступності для громадян усіх відкритих інформаційних джерел (концепція універсального доступу); рівень практичної захищеності інтелектуальної власності й авторських прав; здатність держави ефективно регулювати виробництво та поширення інформації.

Відтак українські громадяни, юридичні особи та інші суб'єкти згідно Конституції України мають гарантоване право на доступ до інформації про діяльність органів влади та місцевого самоврядування. Аналіз норм закону «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року дозволяє виокремити ознаки публічної інформації, це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Тобто, публічна інформація завжди об'єктивована, тобто «відображена та задокументована»; власне публічна інформація знаходиться в органах публічної влади інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом [5].

Закон України від 13 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації», як свідчить світовий рейтинг, визнаний експертами одним з найкращим у світі (9 місце серед аналогічних законів у 89 країнах світу). Між тим в нашій державі право на доступ до публічної інформації, як складова особистого немайнового права фізичної особи, продовжує порушуватися [4, с. 246]. Тоді як свобода інформації та доступ до неї є наріжним каменем демократичного, вільного суспільства.

Аналіз судової практики за останні роки дозволяє зробити висновок, що порушення норм закону України «Про доступ до публічної інформації» простежується при обмеженні доступу до певного виду публічної інформації, при цьому обов'язково проводиться тестування її на відповідність сукупності трьох вимог, визначених частиною 2 статті 6 цього закону. Так як доступ до інформації обмежується лише за умови наявності всіх трьох вимог, при відсутності хоча б однієї з них інформація є відкритою.

На жаль, і сьогодні існує нерозв'язана проблема забезпечення пасивного доступу до інформації, зокрема несвоєчасне або неповне 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. Крім того, інформація яка оприлюднюється на веб-сайтах, іноді викладається не повністю, або її надзвичайно важко знайти, особливо пересічному громадянину, який не орієнтується в функціях та повноваженнях конкретного органу. В законі України «Про доступ до публічної інформації» зазначено, що за неповне та несвоєчасне надання інформації відповідальність несе структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядника інформації. Хоча, на нашу думку, у законі доцільно передбачити спільну відповідальність керівника організації – розпорядника інформації та відповідальної особи [5].

Також аналіз практики свідчить, що відповідь на запит не завжди містить повний обсяг запитуваної інформації, інколи органи влади обмежуються формальною відпискою або відсилають для ознайомлення з інформацією до офіційного веб-сайту, що є неправомірно відмовою в наданні інформації. Ще однією проблемою є те, що часто органи влади допускають затримку з відповіддю на запит у декілька днів, при цьому не повідомляючи про таку затримку запитувача інформації.

На практиці також не досить ефективно реалізується законодавче право громадян, передбачене статтею 19 закону України «Про доступ до публічної інформації», отримувати відповідь на інформаційні запити в письмовій, електронній чи іншій довільній формі на вибір запитувача.

Важливим елементом змін в сфері доступу до публічної інформації є можливість отримання інформації в електронному вигляді. 21 жовтня 2015 р. Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних», якою передбачається відкриття у формі відкритих даних 331 набору державних даних, а також встановлюються вимоги до формату та структури таких наборів даних. Протягом 6 місяців розпорядники інформації повинні оприлюднити та забезпечити подальше оновлення на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та своїх офіційних веб-сайтах відповідних наборів даних, серед яких Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців; Єдиний реєстр підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство; звіти про використання бюджетних коштів; інформація про стан аварійності на автошляхах України; Державний реєстр лікарських засобів; інформація про хід ліквідації ямковості на основних дорогах міжнародного, національного та регіонального значення; Реєстр платників податку на додану вартість та багато інших важливих для громадян державних даних [6].

Крім того, Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає відкриті дані як публічну інформацію у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання. Відкриті дані є дозволені для їх подальшого вільного використання та поширення. Будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, у тому числі в комерційних цілях, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власного продукту, публічну інформацію у формі відкритих даних з обов'язковим посиланням на джерело отримання такої інформації [5].

Таким чином, органам виконавчої влади і надалі необхідно вдосконалювати свою роботу щодо надання інформації за запитами та налагодження конструктивного діалогу з представниками громадськості задля належного виконання та ефективного застосування Закону «Про доступ до публічної інформації». Також особливу увагу необхідно приділити виконанню контрольних документів та організації навчання посадових осіб, які здійснюють відповідну роботу в структурних підрозділах, відповідальних за надання публічної інформації; надання організаційно-методичної допомоги щодо правильності оформлення документів, посиленню контролю за своєчасністю їх розгляду, забезпеченню оперативного вирішення порушених проблем, усуненню формального підходу щодо їх вирішення.

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 [1].

Разом із тим чинне законодавство передбачає обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування оприлюднювати на офіційних веб-сайтах відомості, які містяться в деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру відповідних службових осіб. Це положення суттєво спрощує доступ до таких відомостей з боку громадськості. Оприлюднення декларацій державних службовців на офіційних веб-сайтах відповідних державних органів у мережі Інтернет є загальноєвропейською практикою і позитивно оцінюється міжнародними організаціями.

При оцінці доступності інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування до уваги мають братися такі показники: загальна кількість відповідей на інформаційні запити; кількість задоволених інформаційних запитів; кількість відмов у наданні інформації; кількість запитів, залишених без відповіді; ґрунтовність, повнота і точність відповіді; своєчасність надання інформації.

Результати дослідження. З огляду на це, першочерговими завданнями органів державної влади мають стати усунення суперечностей нормативно-правових актів в інформаційній сфері та узгодження правових норм між собою. Виходячи з великої кількості та розрізненості правових актів, які регулюють відносини в інформаційній сфері, обґрунтованим і доцільним залишається питання кодифікації інформаційного законодавства, окремими розділами до якого доцільно включити права і обов'язки людини і громадянина в інформаційній сфері, права і обов'язки держави, участь у міжнародному інформаційному просторі тощо.

З огляду на те, що право громадян на доступ до інформації українським законодавством виокремлено в окрему категорію прав, доцільно законодавчо чітко визначити такі механізми: контролю за реалізацією цього права; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності щодо доступу до інформації; притягнення до відповідальності посадових осіб за недотримання чинного законодавства, що регулює відносини у сфері забезпечення доступу до інформації.

Особливо важливим є забезпечення в межах своєї компетенції своєчасного оновлення публічної інформації на веб-сторінці органу державної влади або місцевого самоврядування та надавати суб'єктам звернення своєчасну, достовірну, в повному обсязі інформацію, яка підлягає оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інших нормативно-правових актах. Крім того, забезпечувати доступ громадськості для ознайомлення із прийнятими нормативно - правовими актами шляхом розміщення їх на веб-сторінці органу влади.

Література.

1. Галай В. О. Урегулювання доступу до публічної інформації в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування / В. Галай // Адміністративне право і процес [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/409-urehulyvannya-dostupu-do-publichnoyi-informatsiyi-v-diialnosti-orhaniv-derzhavnoyi-vlady-ta-mistsevoho-samovryaduvannya-halai-v-o>
2. Май М. Медіа-політика в інформаційному суспільстві / М. Май; пер. з нім. В. Климченко, В. Олійник. – К. : Акад. Укр. преси, Центр Вільної Преси, 2011. – 286 с.
3. Нестеренко О. Інформація в Україні: право на доступ. – К. : «Акта», 2012. – 306 с.
4. Нестеряк Ю.В. Державна інформаційна політика та державне управління в умовах інформаційного суспільства / Ю.В. Нестеряк // Інвестиції: практика та досвід. – 2011 – № 23. – С. 111-114.
5. Про доступ до публічної інформації: закон України від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-1>
6. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: постанова Кабінету Міністрів України № 835 від 21.10.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=24857310>

References.

1. Halai, V. O. "Urehulyvannya dostupu do publichnoi informatsiyi v diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovryaduvannya", *Administrativne pravo i protses*, [Online], available at: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/409-urehulyvannya-dostupu-do-publichnoyi-informatsiyi-v-diialnosti-orhaniv-derzhavnoyi-vlady-ta-mistsevoho-samovryaduvannya-halai-v-o>
2. Mai, M. (2011), *Media-polityka v informatsiinomu suspilstvi* [Media policy in the information society], Akad. Ukr. presy, Tsentri Vilnoi Presy, Kyiv, Ukraine, p.286.
3. Nesterenko, O. (2012), *Informatsiia v Ukraini: pravo na dostup* [The information in Ukraine: the right of access], «Akta», Kyiv, Ukraine, p.306.
4. Nesteriak, Yu.V. (2011), "Derzhavna informatsiina polityka ta derzhavne upravlinnia v umovakh informatsiinoho suspilstva", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 23, pp.111-114.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "Pro dostup do publichnoi informatsiyi", [Online], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-1>
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), *Postanova "Pro zatverdzhennia Polozhennia pro nabory danykh, yaki pidlihaiut oprylyudnenniu u formi vidkrytykh danykh"*: [Online], available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=24857310>

Стаття надійшла до редакції 16.11.2015 р.