

*Н. В. Кашинська,  
аспірант, Національна академія державного управління при Президенті України, Київ*

## РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

N. Kashynska,  
postgraduate, The National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

### THE STATE'S ROLE IN ACCESS TO INFORMATION

**У статті досліджується питання державного управління в інформаційній сфері в аспекті забезпечення доступу до інформації. Увагу приділено концептуальним підходам до розуміння принципу законності державно-правового регулювання та спеціальним засобам його реалізації. За результатами аналізу чинного законодавства України висвітлено роль держави у здійсненні контролю за дотриманням законодавства у сфері доступу до інформації.**

**The article examines the question of public administration in the information area in terms of access to information. The attention paid to conceptual approaches to the understanding of the principle of legality and legal regulation of public and special means of implementation. The analysis of the current legislation covers the role of government in monitoring compliance with legislation on access to information.**

*Ключові слова: державне управління, доступ до публічної інформації, інформаційна політика, право на інформацію, парламентський контроль.*

*Key words: public administration, access to public information, information policy, the right to information, parliamentary control.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Призначенням держави є виконання певних загальносоціальних функцій, зміст та спрямованість яких багато в чому залежать від характеру самої держави. Так, однією з умов становлення демократичної держави є розвиток інформаційного суспільства, що в свою чергу потребує її практичного, організуючого і регулюючого впливу. Основою ефективної державно-управлінської діяльності є обов'язкова зміна форм і методів цієї діяльності відповідно до тих викликів, які диктуються умовами суспільного розвитку.

З огляду на вказане актуальність, цієї статті полягає у необхідності наукового дослідження ролі держави в сфері доступу до інформації з метою підвищення ефективності державного управління та забезпечення відкритості державних інституцій.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання державного регулювання, адміністративно-го та інформаційного права досліджувались такими авторами, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, М.О. Багмет, В.К. Колпаков, Д.М. Котляр, О.В. Кузьменко, Б.П. Курашвили, С.Г. Стеценко, В.С. Цимбалюк. Нерозкритою залишається проблема реалізації в Україні права на інформацію з урахуванням міжнародних стандартів та гарантій, спричинена, зокрема, неправильним застосуванням поняття "публічної інформації".

Завдання:

- дослідити принцип законності державно-правового регулювання;
- висвітлити способи забезпечення принципу законності державного управління;
- проаналізувати роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у здійсненні контролю за дотриманням законодавства у сфері доступу до інформації.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сучасні суспільні трансформації передбачають активну участь держави в розвитку інформаційного суспільства. Однак, в суспільних відносинах, різноманітних видах діяльності й багатоманітних соціальних ролях держава управляє не всіма, а тільки тими їх проявами, сторонами і взаємозв'язками, які мають значення для всього суспільства, відносяться до реалізації загальних потреб, інтересів та цілей [1, с. 14].

Так, державне управління — це вид соціального управління, вид специфічної діяльності держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які впливають на суспільні відносини з метою її урегулювання відповідно до державних інтересів [2].

До основоположних принципів державно-правового регулювання в сучасних умовах належать принципи справедливості та законності. Законність як принцип становить собою загальну вимогу дотримання та виконання законів. Виділяють декілька концептуальних підходів до розуміння законності. Перший — визначає її сутність за допомогою системи нормативних вимог, тобто розглядає законність як метод, головний принцип правового регулювання та управління державою і суспільством. Другий — розглядає законність крізь призму процесу та кінцевого результату правомірної поведінки, тобто визначає її як режим (стан) діяльності всіх соціальних суб'єктів, котрий ґрунтується на точному та неухильному дотриманні існуючого законодавства [3].

Держава забезпечує реалізацію законності за допомогою системи її гарантій, що потребують наявності загальних умов та спеціальних засобів забезпечення режиму законності.

Таким чином, на фоні забезпечення політичних, економічних, ідеологічних та організаційних передумов, основна роль держави у забезпеченні законності полягає

у застосуванні спеціальних засобів, до яких належать організаційно-структурні формування та організаційно-правові методи. Так, до організаційно-структурних формувань відносять державні органи і недержавні структури, на які покладено обов'язок з підтримання і зміцнення режиму законності. До організаційно-правових методів, в свою чергу, належать види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються для забезпечення законності, які в юридичній теорії та практиці отримали назву способів забезпечення законності. Залежно від змісту, характеру, особливостей застосування юридичних наслідків розрізняють такі способи забезпечення законності: а) контроль; б) нагляд; в) звернення до державних органів із заявами, пропозиціями, скаргами з питань забезпечення законності [4].

Державне управління інформаційною сферою носить галузевий характер, а такий вид управління, як зазначає Курашвілі Б.П., передбачає здійснення восьми груп функцій:

- організація системи і процесу управління;
- визначення та реалізація політики і стратегії розвитку галузі;
- забезпечення розвитку науково-технічного потенціалу галузі;
- мобілізація та використання ресурсів галузі;
- ситуаційне управління структурами галузі;
- управління розвитком інфраструктури галузі;
- маркетинг і ринок продукції галузі;
- управління інвестиціями, розвитком робочих місць і підготовкою кадрів [5, с. 72].

Як зазначає Атаманчук Г.В., в якості системоутворюючого елемента організаційної структури державного управління виступає державний орган, пов'язаний із формуванням і реалізацією державно-управлінського впливу [1, с. 114].

В Україні порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, інформації, що становить суспільний інтерес, визначається Законом України "Про доступ до публічної інформації". Вказаним Законом передбачено, що парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України.

Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо.

Державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється відповідно до закону [6].

У свою чергу державний контроль — це одна з функцій державного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єкту контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами) [7].

З прийняттям у жовтні 2014 року Закону України "Про прокуратуру" до сфери повноважень працівників Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було передано повноваження щодо складення протоколів про адміністративне правопорушення у сфері доступу до публічної інформації за статтею 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8].

Таким чином, з 2014 року інститутом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини поєднано два види контролю за дотриманням законодавства у сфері доступу до публічної інформації: парламентський та державний контроль.

Таке передання функцій державного контролю за дотриманням законодавства у сфері доступу до публічної інформації було спровоковано конституційним статусом Уповноваженого з прав людини, який є незалежним від інших гілок влади в країні, що є важливою умовою ефективності контролю у сфері доступу до публічної інформації.

Однак ефективність здійснення таких повноважень знаходиться в прямій залежності від організаційно-правових форм діяльності Уповноваженого з прав людини, до яких належать, зокрема, надсилання запитів до відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності; виїзд працівника Секретаріату на місце події, запрошення посадових і службових осіб для отримання від них усних або письмових пояснень; проведення нарад, консультацій; проведення перевірок діяльності органів державної влади, підприємств, установ, організацій, з отриманням результатів експертиз і підготовкою відповідних висновків, участь у засіданнях органів державної влади тощо.

Вбачається, що застосування вказаних засобів за відсутності передбачених законодавством територіальних органів Уповноваженого з прав людини має наслідком втрату оперативності реагування в разі виявлення порушення права на інформацію, що в свою чергу призводить до втрати актуальності самої інформації.

Крім того, якщо офіс Уповноваженого з прав людини здійснює контрольну функцію щодо інформаційного права громадян, то він не може гарантувати незалежність захисту цього права, у випадку якщо громадянин захоче оскаржити висновки офісу. Так, складання працівниками офісу протоколів про адміністративне правопорушення за порушення Закону України "Про доступ до публічної інформації" потребує дотримання процедури, визначеної Кодексом України про адміністративні правопорушення. При цьому контроль за дотриманням процесуальних прав громадян також належить до повноважень Уповноваженого з прав людини. Таким чином, під загрозою опиняється принцип об'єктивності та неупередженості контролю за дотриманням працівниками Секретаріату Уповноваженого процесуальних прав громадян під час здійснення адміністративного провадження у сфері доступу до публічної інформації.

Уникнути таких суперечностей у повноваженнях Уповноваженого можливо шляхом створення інституту Інформаційного комісара в Україні. Як свідчить досвід багатьох сучасних демократичних держав ЄС, найбільш ефективною моделлю Інформаційного комісара є створення незалежної установи, що має подвійні повноваження: забезпечення реалізації права на доступ до пуб-

лічної інформації та захист персональних даних [9]. Відповідний орган повинен мати набір мінімальних повноважень, зокрема, право видавати обов'язкові до виконання приписи для запобігання або усунення порушень права на доступ, отримувати доступ до інформації, у тому числі з обмеженим доступом тощо.

Відповідно, можна констатувати, що виконання Секретаріатом Уповноваженого повноважень в сфері контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації є перехідним періодом до внесення законодавчих змін щодо створення окремого органу у сфері контролю за дотриманням права на інформацію [10, с. 14].

## ВИСНОВКИ

У сучасних умовах інформаційна сфера, частиною якої є сфера доступу до публічної інформації, набула стратегічного значення, що активізувало процеси її державного управління. Специфічна природа та структура інформаційної сфери, в основі якої є інформація в процесі обігу в суспільстві і державі, обумовлює високий рівень її складності як об'єкта державного управління. Одним з ефективних заходів у цьому напрямі є вдосконалення системи органів державного управління інформаційною сферою.

Існуюча сьогодні в Україні система контролюючих органів у сфері дотримання законодавства про доступ до публічної інформації потребує реформування. Функція контролю, покладена на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суперечить принципам діяльності інституту Уповноваженого з прав людини, основною функцією якого є медіація. Крім того, здійснення контрольних функцій на території всієї держави потребує наявності розгалуженої системи регіональних органів, що не притаманно Уповноваженому з прав людини.

Вирішити проблему ефективності контролю у сфері доступу до публічної інформації можливо шляхом створення інституту Інформаційного комісара в Україні, діяльність якого відповідатиме принципам незалежності, швидкості реагування, обов'язковості виконання приписів та прямої відповідальності, в разі їх ігнорування.

### Література:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. — М.: Омега, 2004. — 584 с.
2. Правознавство: навчальний посібник / За заг. ред. С.М. Тимченка, Т.О. Коломоєць — Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2007. — 588 с. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/pravoznavstvo/485-2010-11-14-12-05-24/9133--3-----html>
3. Багмет М.О. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні: II том [Електронний ресурс] / М.О. Багмет, В.М. Ємельянов. — Режим доступу: <http://buklib.net/books/35887/>
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник [Електронний ресурс] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. — К.: Юрінком Інтер. — 2003. — Режим доступу: <http://uristinfo.net/adminpravo/1-2010-12-16-08-37-09/16-glava14.html>
5. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. — М., 1987. — 292 с.

6. Закон України "Про доступ до публічної інформації" [Електронний ресурс]. — 2011. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

7. Стеценко С.Г. Адміністративне право України навчальний посібник. — К., Атіка, 2007. — 624 с. <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetsenko/9815-s-2----.html>

8. Закон України "Про прокуратуру" [Електронний ресурс]. — 2014. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

9. Патрікеєва Н. Інформаційний комісар: хто захистить доступ до інформації [Електронний ресурс] / Н. Патрікеєва // Доступ до правди. — 2017. — Режим доступу: <https://dostup.pravda.com.ua/stories/publications/informatsiinyi-komisar-khto-zakhyshchatyme-dostup-do-informatsii>

10. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні. — К., 2016. — 538 с.

### References:

1. Atamanchuk, G.V. (2004), *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [Theory of Public Administration], Omega, Moscow, Russia.
2. Tymchenko, S.M. and Kolomoiets', T.O. (2007), *Pravoznavstvo* [Jurisprudence], Zaporiz'kyj natsional'nyj universytet, Zaporizhia, Ukraine.
3. Bahmet, M.O. (2013), *Istoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini* [History and practice of public administration and local government in Ukraine], available at: <http://buklib.net/books/35887/> (Accessed 05 April 2017).
4. Kolpakov, V.K. (2003), *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative Law Ukraine], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
5. Kurashvili B.P. (1987), *Ocherk teorii gosudarstvennogo upravleniya* [Essay on the theory of public administration], Moscow, Russia.
6. Verkhovna Rada of Ukraine (2011), *The Law of Ukraine "On Access to Public Information"*, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (Accessed 15 March 2017).
7. Stetsenko, S.H. (2007), *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative Law Ukraine], Atika, Kyiv, Ukraine.
8. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), *The Law of Ukraine "On Prosecution"*, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (Accessed 15 March 2017).
9. Patrikieieva, N. (2017), "Information Commissioner: who will protect access to information", *Dostup do pravdy*, available at: <https://dostup.pravda.com.ua/stories/publications/informatsiinyi-komisar-khto-zakhyshchatyme-dostup-do-informatsii> (Accessed 05 April 2017).
10. Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights (2016), *Schorichna dopovid' Uprovnozashenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny pro stan dotrymannia prav i svobod liudyny i hromadianyna v Ukraini* [The annual report Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on the human rights and freedoms human and citizens in Ukraine], Kyiv, Ukraine.  
*Стаття надійшла до редакції 30.03.2017 р.*