

# УДОСКОНАЛЕННЯ ГАЛУЗЕЙ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА ТА ЗАКОНОДАВСТВА

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.9:5.08

**К.В. Шурупова**

кандидат юридичних наук  
ДВНЗ “Криворізький національний університет”

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯН

*У статті висвітлено правове регулювання відносин, що складаються в процесі доступу громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади та інформаційної взаємодії органів виконавчої влади з громадянами. Уточнено сутність і нормативний зміст права громадян на отримання інформації від органів виконавчої влади та окреслено особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади з надання інформації громадянам. Акцентовано на особливості правового регулювання використання інформаційних технологій для забезпечення потреб громадян у інформації.*

**Ключові слова:** інформація, інформаційне суспільство, доступ до інформації, інформаційна взаємодія, інформаційні технології.

#### **I. Вступ**

У сучасному інформаційному суспільстві, коли інформація стає стратегічним ресурсом, а інформаційні технології є одним з інструментів підвищення ефективності державного управління, державна влада зобов'язана підтримувати множинність джерел інформації. Інформатизація діяльності органів державної влади є ефективним засобом встановлення взаємодії між різними структурами суспільства і, перш за все, з населенням та громадянами.

Основою встановлення будь-яких взаємин між органами державного управління і громадянами є характер їх інформаційної взаємодії, ефективність якої багато в чому залежить від обраної стратегії і тактики державної інформаційної політики, що є невід'ємними складовими системи державного управління цими специфічними процесами.

Актуальність теми дослідження зумовлена низкою чинників. По-перше, становленням і розвитком інформаційної сфери суспільства як середовища суспільних і правових відносин, пов'язаних зі створенням і експлуатацією національного й міжнародного потенціалу інформаційних і комунікативних технологій, і необхідністю регулювання інформаційних процесів і відносин між людьми, соціальними групами і державою. По-друге, пошуком ефективних шляхів, спосо-

бів, механізмів забезпечення інформаційних потреб громадян у нових інформаційних умовах. Оскільки процеси державного управління стають дедалі більш інформаційно залежними, раціональне й науково обґрунтоване інформаційно-аналітичне забезпечення органів влади виступає одним з найважливіших механізмів взаємодії системи державного управління з громадянами. По-третє, значущістю проблем правового регулювання в інформаційній сфері. На сьогодні відсутній єдиний підхід до наукового обґрунтування системи нормативно-правового регулювання доступу громадян до інформації. По-четверте, процесами реформування, що відбуваються в системі органів виконавчої влади, в системі державної служби. Оскільки ці процеси безпосередньо впливають на забезпечення прав громадян в інформаційній сфері. По-п'яте, посиленням ролі тих сфер, які безпосередньо визначають якість життя громадян.

Реалізовані в сучасних вітчизняних умовах національні проекти в галузях економічного життя, соціального забезпечення, житлової політики базуються на використанні новітніх інформаційних технологій. Очевидно, що в цьому випадку вже недостатньо керуватися лише традиційним адміністративним досвідом, необхідні наукові знання, які адекватно відображають сутність організаційно-правових та управлінських процесів у цій сфері.

Важливо відзначити, що, незважаючи на виняткову важливість і актуальність проблем інформаційної взаємодії органів виконавчої влади з громадянами, вітчизняна й зарубіжна наука не приділила достатньої уваги розробці її теоретичних основ. Відсутність дефініцій, адекватного понятійного апарату вказує на істотні прогалини в чинному законодавстві України.

Разом з тим, у правовій, політологічній, соціологічній науковій літературі теоретичного й методологічного характеру зосереджено чимало ідей і обґрунтованих положень, які стосуються цієї проблематики. Теоретичним аспектам проблеми інформаційної взаємодії в державному управлінні були присвячені праці радянських і російських учених-правознавців В. Бабаєва, І. Бачила, Ю. Дмитрієва, О. Златопольського, Ю. Кудрявцева, А. Малько, М. Матузова, Л. Морозової, Ю. Тихомирова, Б. Топорніна, І. Фарбера та ін.

Серед вітчизняних учених, які вивчали проблеми інформаційного права, слід виділити О. Баранова, П. Біленчука, В. Брижко, І. Жиліяєва, Т. Костецьку, А. Кофанова, О. Кобилянського, В. Міщенко, О. Синєокого, В. Цимбалюка, М. Швеця та ін.

У сучасній юридичній літературі існують різні думки про природу права громадянина на інформацію. Наприклад, Ю. Дмитрієв і О. Златопольський вважають право громадянина на інформацію складовою частиною свободи слова й друку. Вони відзначають, що розуміння свободи слова й друку складається переважно з правочинів, що охоплюють різні форми поширення думок та інформації. Тому необхідно або певною мірою розсунути традиційні рамки правового змісту свободи слова й друку за рахунок правомочності на отримання повної і достовірної інформації, або розглядати право на інформацію в якості самостійного суб'єктивного права. Перший варіант є найбільш логічним. Таким чином, право на інформацію, на їх думку, охоплюється поняттям свободи слова й друку [8].

Поряд із працями із загальної теорії права, адміністративного права, інформаційного права заслуговують на увагу дослідження вчених – представників різних галузевих наук (державного управління, цивільного права). Відзначимо, що проблеми інформаційної взаємодії органів виконавчої влади з громадянами досліджуються в деяких дисертаційних роботах російських дослідників [7; 9; 11; 12; 13].

Аналіз наявних досліджень з проблем адміністративно-правового регулювання інформаційної взаємодії громадян з органами виконавчої влади показує, що питання використання інформаційних технологій у забезпеченні права громадян на інформацію, пи-

тання організації центрів доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, питання забезпечення процедур доступу громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади не знайшли достатнього відображення. При уявній розробленості проблеми ще недостатньо розкрита роль ефективного інформаційної взаємодії громадян з органами виконавчої влади в контексті інформатизації сучасного українського соціуму. При цьому нами враховано поширення практики застосування комп'ютерних технологій у забезпеченні права громадян на інформацію від органів державного управління.

## II. Постановка завдання

Виходячи з актуальності і значущості проблеми, метою статті є вивчення і визначення особливостей механізму адміністративно-правового регулювання інформаційної взаємодії органів виконавчої влади з громадянами.

Для досягнення зазначеної мети нами поставлені такі завдання:

- уточнити сутність і нормативний зміст права громадян на отримання інформації від органів виконавчої влади;
- висвітлити особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади з надання інформації громадянам;
- визначити особливості правового регулювання використання інформаційних технологій для забезпечення потреб громадян у інформації.

Предметом дослідження в межах цієї статті виступає правове регулювання відносин, що складаються у процесі доступу громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади та інформаційної взаємодії органів виконавчої влади з громадянами.

## III. Результати

Особливе місце в системі засобів захисту прав, свобод і законних інтересів громадян посідає реалізація їх права на звернення. У ст. 40 Конституції України зазначено, що громадяни України мають право звертатися до органів державної влади й місцевого самоврядування та встановлено обов'язок органів влади й посадових осіб розглядати звернення й надавати обґрунтовані відповіді [1].

Отже, право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян. Це право включає дві складові. По-перше, звернення громадян є однією з форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

По-друге, це спосіб відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань. У такому розумінні – це механізм виконання соціальних обов'язків публічної влади.

Виходячи зі змісту ст. 32 Конституції України [1], праву на інформацію притаманні такі властивості, як невідчужуваність і приналежність кожному від народження (природний характер). Невідчужуваність права на інформацію виражається в неприпустимості позбавлення цього права й у неможливості його обмеження. Користування кожною людиною правом на інформацію не має зустрічати інших кордонів, крім тих, які гарантують іншим членам суспільства користування тими ж правами. Право громадян на інформацію може обмежуватися тільки на підставі закону.

Питання про природний характер права на інформацію необхідно розглядати виходячи з сенсу, який міститься у змісту цього поняття. На наш погляд, необхідно погодитися з такою точкою зору, що природним правом буде лише “право знати”, яке не потребує законодавчого закріплення, в свою чергу, право на інформацію надається людині лише законом (у широкому сенсі цього поняття) і реалізується тільки на підставі закону (“будь-яким законним способом”). Очевидно, що приналежність права на інформацію кожному від народження пов'язана не тільки з фактом народження, але й з наявністю низки інших передбачених законом обставин.

Формування права людини і громадянина на інформацію як самостійного інституту права відбувалося протягом тривалого періоду часу. Цей процес ускладнювався тим, що навіть у міжнародних правових актах його прийнято було розглядати як елемент свободи слова і друку, а не як самостійний інститут права.

Від правильного функціонування адміністративно-правових механізмів реалізації прав громадян на отримання інформації, від чіткого й ефективного реагування влади на їхні звернення залежить здатність держави забезпечувати належний захист законних інтересів громадян.

Досвід показує, що громадяни України активно користуються своїм правом на звернення. Найчастіше громадяни звертаються до органів влади безпосередньо зі зверненнями. Слід зазначити, що організація роботи з розгляду звернень, особистого прийому громадян, а також первинний розгляд запитів на доступ до публічної інформації є одним з пріоритетних напрямів роботи всіх органів влади, що забезпечує реалізацію конституційного права громадян на звернення. Загальні засади реалізації цього права громадян визначено Законом України

“Про звернення громадян”. У цьому Законі надано чіткі визначення термінів “звернення”, “пропозиції”, “заяви” та “скарги” громадян, зазначені вимоги до звернень, порядок їх розгляду, а також відповідальність за порушення Закону [4].

Законом також встановлено умови, за яких звернення не підлягають розгляду й вирішенню. Важливим є питання застосування мови звернення. Законом визначено, що громадяни мають право звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб українською чи іншою мовою, прийнятною для сторін. Крім того, забороняється відмова у прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина [4].

Важливим заходом реалізації конституційного права громадян на звернення є також особистий прийом громадян. Прийом громадян повинен проводитися в усіх державних органах та установах, а також за місцем роботи та проживання населення тими керівниками й посадовими особами органів і установ, які мають право приймати рішення з питань, що входять до їхньої компетенції.

Усі звернення громадян, подані на особистому прийомі, реєструються. Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається в тому ж порядку, що й письмове звернення. Про результати розгляду громадянину повідомляється письмово або усно, за бажанням громадянина.

Якщо громадянин не отримав відповідь на своє звернення, він, відповідно до ст. 55 Конституції України, має право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1].

Таким чином, реалізація громадянином права на доступ до інформації є можливою за допомогою вчинення ним дій, пов'язаних з пошуком і (або) отриманням інформації. Виходячи з цього, вважаємо, що необхідно доповнити зміст ст. 1 Закону України “Про доступ до публічної інформації” формулюванням визначення дефініції “доступ до публічної інформації” як реалізації встановленого законом права суб'єкта на пошук і отримання інформації. На наш погляд, право шукати й право одержувати інформацію взаємно доповнюють зміст одне одного й позначають дві різні сторони одного й того ж типу відносин, а в сукупності складають намір і результат, який забезпечується правом

шукати й обов'язком іншої сторони надавати, забезпечувати отримання публічної інформації.

Отримання громадянином інформації, що стосується його конкретних прав і свобод, є важливим елементом демократичної держави, але не охоплює всіх напрямів забезпечення відкритого здійснення влади й усіх потреб людини. Пропонуємо також доповнення чинного законодавства, а саме Закону України "Про інформацію" [3] поняттям "інформаційні ресурси". Під інформаційними ресурсами пропонується розуміти відомості (повідомлення, дані), а також лінгвістичні засоби, що необхідні фізичним особам і організаціям для опису конкретної предметної області й забезпечення доступу до відомостей (повідомлень, даних) і знань, що формуються в результаті діяльності як органів державної влади, так і державних і недержавних підприємств, установ та інших організацій і структур суспільства.

У зв'язку з подальшим удосконаленням форм реалізації громадянами права на звернення вважаємо за доцільне внесення змін до Закону України "Про звернення громадян", які б враховували такі обставини. По-перше, цей нормативний правовий акт повинен містити норми, що визначають вимоги до звернень громадян, які направляються в органи державної влади й місцевого самоврядування за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій. По-друге, Закон "Про звернення громадян" повинен містити порядок реєстрації, обробки, зберігання й подальшого знищення звернень громадян, направлених до органів державної влади й місцевого самоврядування за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій, так само як і відповідей на них у формі електронних документів. По-третє, в ньому має бути чітко визначено, що слід розуміти під інформаційними системами загального користування стосовно тих правовідносин, що регулюються цим Законом.

Нами також пропонується в базовому нормативно-правовому акті, яким є Закон України "Про інформацію", дати визначення інформаційних послуг і публічних інформаційних послуг. На наш погляд, інформаційні послуги – це дії власника інформації або оператора інформаційної системи щодо забезпечення користувачів документованою інформацією, підготовленою відповідно до потреб користувачів і призначеною або застосовуваною для задоволення їхніх потреб. Публічні інформаційні послуги, з нашої точки зору, – це дії державних органів, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів і посадових осіб щодо забезпечення користувачів документованою інформацією, підготовленою відповідно до потреб користувачів і призначеною або застосовуваною для забезпечення їх прав та

інтересів безоплатно або за регульованими органами державної влади й органами місцевого самоврядування цінами, а також ті ж дії, реалізовані органами державної влади та органами місцевого самоврядування через підвідомчі їм установи або інші організації. Так може бути уточнена інформаційна функція органів влади.

Інформаційна функція органів державного управління багатогранна і включає в себе як діяльність з надання різного роду інформації і інформаційних ресурсів, так і діяльність, пов'язану з отриманням та обробкою інформації, що надходить від фізичних осіб і різного роду організацій, а також діяльність по зберіганню інформації і створення власних інформаційних ресурсів, що використовуються в процесі управління справами суспільства й держави.

У змісті інформаційної функції державних органів вважаємо за необхідне виділити внутрішньосистемні й зовнішні підфункції. Внутрішньосистемні інформаційні підфункції пов'язані із забезпеченням діяльності системи державних органів у цілому та конкретних державних органів зокрема. Зовнішні інформаційні підфункції виходять за межі діяльності системи державних органів, вони спрямовані на широке коло суб'єктів.

Пропонується у законодавчому порядку більш чітко визначити також зміст дефініції "інформаційні технології". Під інформаційними технологіями, на нашу думку, слід розуміти процеси, що включають у себе сукупність способів (методів) збирання, зберігання, обробки, виробництва й передачі інформації, необхідної людині для аналізу і прийняття на його основі рішення з виконання якої-небудь дії.

На основі цього визначення важливо також розуміти, що підхід до реалізації завдань впровадження інформаційних технологій у різних галузях діяльності органів державного управління повинен бути диференційований з урахуванням їх специфіки, вихідних умов, очікуваної віддачі проектів і необхідного рівня співробітництва між органами державного управління, органами місцевого самоврядування, різного виду організаціями та громадянами.

З огляду на визначені пропозиції необхідним має бути введення єдиної структури статутних нормативних актів, наявність якої дасть змогу вирішити проблему співвідношення функцій і повноважень органів виконавчої влади, полегшити застосування даних нормативних актів, а відповідно, зробити ефективнішим процес державного управління, що, у свою чергу, не може не торкнутися забезпечення доступу громадян до інформації органів виконавчої влади.

З метою вирішення проблеми інформаційної нерівності в Україні вважаємо за не-

обхідне створення в кожному органі виконавчої влади й місцевого самоврядування електронної громадської приймальні, правовий статус і цілі діяльності якої мають бути обґрунтовані й визначені самими органами влади.

Для реалізації активного впровадження й ефективного використання електронних громадських приймалень, які функціонують за принципом одного вікна можна також запропонувати:

- створити й нормативно закріпити на загальнодержавному рівні національні стандарти міжвідомчої взаємодії та інформаційного обміну;
- розробити й затвердити на державному рівні Єдиний реєстр документів, виданих і оформлюваних органами виконавчої влади в режимі “одного вікна”;
- розробити й затвердити Єдиний регламент організації роботи органів виконавчої влади в режимі “одного вікна”. Необхідність подальшої розробки і прийняття органами державного управління регламентів надання державних послуг обґрунтовується тим, що вони повинні визначати адміністративні процедури, що забезпечують здійснення функцій державного органу виконавчої влади. Без розробки і прийняття даних нормативних актів ставиться під загрозу ефективність роботи як самого органу, так і його структурних підрозділів та посадових осіб, а також реалізації прав громадян, у тому числі права громадян на доступ до інформації.

#### IV. Висновки

Таким чином, проблема адміністративно-правового регулювання інформаційної взаємодії органів виконавчої влади з громадянами на сучасному етапі є одним з актуальних напрямів наукових досліджень у сфері юридичної науки й галузі державного управління, який має теоретичне і практичне значення.

Право на інформацію може бути охарактеризоване як своєрідна гарантія повної реалізації особистих, соціально-економічних і політичних прав громадян. Без реалізації механізму дії конституційного права кожного вільно шукати, одержувати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію будь-яким законним способом неможливою є реалізація всього спектра прав і свобод людини і громадянина. Це яскраво можна відслідкувати на прикладі політичної сфери суспільства, де громадянин у повному обсязі може реалізувати своє право обирати в органи державної влади й органи місцевого самоврядування тільки за наявності необхідної йому інформації про висунутих кандидатів, їх передвиборні програми, інформації про місце й час проведення голосування, оскільки відсутність цієї інфор-

мації робить реалізацію виборчого права громадянином неможливою. Так само як без надання інформації про себе громадянин не зможе потрапити до Державного реєстру виборців і реалізувати своє право обирати.

Зроблені у статті пропозиції щодо вдосконалення технологій реалізації права на інформацію в системі органів виконавчої влади й місцевого самоврядування потребують у подальшому обґрунтування необхідності єдиного регламенту організації та діяльності органів влади щодо забезпечення доступу до публічної інформації.

#### Список використаної літератури

1. Конституція України // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 129–130. – 13 липня. – 47 с.
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.
3. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 651.
4. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 47. – Ст. 256.
5. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 49. – Ст. 299.
6. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації : Указ Президента України від 25.05.2011 р. № 547/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
7. Гаман Т.В. Вдосконалення організаційно-правового механізму інформаційної діяльності місцевих державних адміністрацій : дис. ... канд. наук з держ. упр. / Т.В. Гаман. – Л., 2006. – 246 с.
8. Дмитриев Ю.Л. Гражданин и власть / Ю.Л. Дмитриев, А.А. Златопольский. – М. : 1994. – 37 с.
9. Кохановська О.В. Форми захисту інформаційних прав у доктрині і законодавстві України / О.В. Кохановська // Бюлетень Мініюсту України. – 2006. – № 3. – С. 70–77.
10. Иззат Т.Ш. Механизм реализации конституционного права граждан на информацию в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.Ш. Иззат. – М., 2002. – 25 с.
11. Кузенко Л.В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.В. Кузенко. – Х., 2003. – 20 с.

12. Петров Є.В. Інформація як об'єкт цивільно-правових відносин : дис. ... канд. юрид. наук / Є.В. Петров – Х., 2003. – 24 с.

13. Синєокий О.В. Інформаційне право України : навч. посіб. / О.В. Синєокий. – Запоріжжя : ЗНУ, 2008. – 100 с.

Стаття надійшла до редакції 11.11.2013.

---

**Шурупова К.В. Административно-правовые аспекты регулирования информационного взаимодействия органов власти и граждан**

*В статье представлено правовое регулирование отношений, которые складываются в процессе доступа граждан к информации о деятельности органов исполнительной власти и информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами. Уточнены сущность и нормативное содержание права граждан на получение информации от органов исполнительной власти и очерчены особенности административно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти из предоставления информации гражданам. Акцент сделан на особенности правового регулирования использования информационных технологий для обеспечения потребностей граждан в информации.*

**Ключевые слова:** информация, информационное общество, доступ к информации, информационное взаимодействие, информационные технологии.

**Shyrypova K. Administrative-legislative aspects of adjusting informative co-operation of the government and citizens**

*In the research the author examines the legal adjusting of relations, which are folded in the process of citizens' access to the information about activity of executive and informative co-operation. Executive bodies and citizens perform this cooperation. Analyzing the aspects of certain problem, an author specifies natural essence and normative maintenance of the right for the citizens on the achievement of the information from the executive bodies. Moreover, the author outlines the features of the administrative-legislative adjusting of the activity of the executive bodies from an access to the information obtained from citizens.*

*An accent in research is done on the feature of the legal adjusting of the benefits extracted from technologies, which provide necessary information for citizens.*

*Establishing of the human and citizen's right on information as an independent institute took place during the protracted period of time. This process became complicated. Furthermore, even in international legal acts it was accepted to examine this right as an element of freedom of speech and printing, but not as independent institute.*

*From the correct functioning of the Administrative- legislative mechanisms of the realization of the rights for citizens on the achievement of the information can be concluded that from the clear and effective reacting of power ability of the state provision of the proper defense of legal interests of citizens depends on their appeals.*

*Experience shows that the citizens of Ukraine actively use the right on an appeal. Mostly citizens come to the government bodies directly with appeals. It should be noted that organization of work is formed from the consideration of the appeals, personal reception of the citizens, and also primary consideration of the requests for the access to public information. It is one of priority work of all government that provides realization of the constitutional rights for citizens on the appeal assignments.*

*General principles of realization of this right for citizens clearly provided by the Law of Ukraine "On the appeal of citizens".*

*A law is set a term, which is, not subject to consideration and decision also. It is important question of the language of the appeal application. By a law certainly, that citizens have a right to call to public, local self-government, enterprises, establishments, organizations and authorities regardless of the patterns of the ownership, associations of citizens, public servants and so on.*

*A refusal is in addition, can be forbidden in an acceptance and consideration of handling reference to the political looks, party affiliation, sex, age, religion, nationality of citizen.*

**Key words:** information, informative society, access to information, informative co-operation, information technologies.