

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА  
КАФЕДРА ЕКОНОМІКИ, МЕНЕДЖМЕНТУ ТА  
АДМІНІСТРУВАННЯ**

**«МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ  
ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»**

Кваліфікаційна робота (проект)  
на здобуття ступеня вищої освіти «магістр»

Виконав: студентка 2 курсу магістерського  
рівня  
Спеціальності: 281 «Публічне управління  
та адміністрування»  
Освітньо-професійної програми «Публічне  
управління та адміністрування»

Стасюк Тетяна Миколаївна

Керівник: кандидат наук з державного  
управління, доцент  
Клюцевський Володимир Іванович

Рецензент: член Національного агентства  
кваліфікацій, кандидат наук з державного  
управління,  
Кучер В'ячеслав Анатолійович

Івано-Франківськ, 2022

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b>	3
.....	
<b>РОЗДІЛ 1. Теоретичні аспекти сутності доступу до публічної інформації</b>	7
1.1 Публічна інформація як об'єкт наукового дослідження	7
1.2 Сутність та види публічної інформації	16
.....	
1.3 Зарубіжний досвід забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування	22
<b>РОЗДІЛ 2. Сучасний стан забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування</b>	26
2.1 Нормативно-правове забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування	26
2.2 Порядок доступу до публічної інформації у Станіславській сільській раді Херсонської області та її виконавчих органах	35
.....	
<b>РОЗДІЛ 3. Удосконалення механізмів забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування</b>	44
3.1 Підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з публічною інформацією	44
.....	
3.2 Удосконалення напрямків реалізації доступності органів місцевого самоврядування	48
<b>ВИСНОВКИ</b>	56

## ВСТУП

*Актуальність теми.* Однією з основних тенденцій у розвитку сучасної демократії учасницького типу є активізація практичної реалізації принципів відкритості й прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування. Невід’ємною рисою сучасної демократії, яка ґрунтується на засадах активної участі громадян та їх об’єднань у вирішенні державних і суспільних справ, є реалізація принципів відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка вважається публічною, є Закон України «Про доступ до публічної інформації», а також Конституція України та Закон України «Про інформацію». Забезпечення доступу громадян до публічної інформації є основним індикатором відкритості публічної влади. Ухвалений у 2011 р. Закон України «Про доступ до публічної інформації» мав би наблизити нашу державу до кращих демократичних практик організації діяльності органів публічної влади. Проте у забезпеченні доступу до публічної інформації, як і у будь-якому іншому процесі, є свої здобутки і недоліки. До позитивних сторін можна зарахувати те, що активізувалася діяльність української влади щодо забезпечення права кожного на доступ до публічної інформації, якою володіють суб’єкти владних повноважень. Встановлені Законом строки опрацювання та підготовки відповіді на

запит мотивують розпорядників інформації на підготовку і надання відповіді запитувачам у визначений термін. Ефективним стимулом до виконання вищезгаданого Закону стало визначення відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації. Проте, говорячи про реалізацію права на доступ до інформації, доцільно зазначити, що чинне законодавство не врегулювало всі питання в цій сфері. Важливо та доцільно наголосити на проблемах забезпечення доступу громадян до публічної інформації, з якими стикаються і запитувачі, і розпорядники інформації, та які досліджують вітчизняні та зарубіжні науковці.

Водночас актуалізується потреба громади в постійному дослідженні, аналізі діяльності органів публічного управління (як державної влади так і місцевого самоврядування). Це неможливо проводити без доступу до інформації. Для України, враховуючи нинішній етап її розвитку, всі ці завдання є особливо складними та відповідальними, оскільки від їх реалізації залежатиме місце нашої держави в системі глобальних відносин нового, інформаційного етапу розвитку людства. Це підтверджує актуальність обраної теми для дослідження.

Вивчення теоретичних і практичних аспектів забезпечення доступу до інформації органів місцевого самоврядування, визначенню їх ключових понять присвячені роботи таких дослідників як: О.Баранова, О.Винникова, І.Жиляєв, Н.Каменська, В.Ключевський, С.Лопатін, І.Лопушинський, О.Марченко, Т.Мендел, О.Нестеренко, Т.Обуховська, Л.Олексюк, С.Полумієнко, М.Савюк, А.Семенченко, Т.Чернишова та інші. Про необхідність врахування міжнародних стандартів в процесі формування вітчизняного законодавства про доступ до інформації відмічали І.Арістова, Я.Гонцяж, М.Гуцалюк, М.Демкова, О.Крупчан, І.Рапп, В.Павловський, Г.Почепцов, М.Фігель, М.Швець та ін.

*Робота підготовлена у рамках теми наукової програми кафедри економіки, менеджменту та адміністрування факультету бізнесу і права Херсонського державного університету «Упровадження сучасних концепцій лідерства у практику управління бізнес-процесами» (0120U101547, керівник – професорка Тюхтенко Н.А.).*

*Мета магістерської роботи* – теоретичне обґрунтування та розробка практичних пропозицій щодо забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування у взаємозв'язку з сучасними тенденціями розвитку електронного урядування в Україні.

Досягнення визначеної мети вимагає вирішення наступних завдань:

- розкрити поняття «публічна інформація»;
- з'ясувати сутність та види публічної інформації; основні принципи та особливості доступу до публічної інформації;
- дослідити зміст нормативно-правового забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування;
- проаналізувати порядок доступу до публічної інформації в Станіславській сільській раді Херсонської області та її виконавчих органах;
- розкрити шляхи удосконалення державного регулювання електронного доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування;
- обґрунтувати рекомендації щодо оцінювання і самооцінювання ефективності забезпечення електронного доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування.

*Об'єктом дослідження* роботи є доступ до публічної інформації в роботі органів місцевого самоврядування в Україні.

*Предмет дослідження* – забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування в Україні.

*Методи дослідження:* Методологічною основою магістерської роботи є принципи та засоби наукового пізнання, застосування яких забезпечує достовірність результатів дослідження й досягнення його мети. За допомогою методів індукції та дедукції, синтезу та аналізу, систематизації проведено теоретичний аналіз та узагальнено висновки дослідження. За допомогою діалектичного методу визначено поняття та ознаки категорії «публічна інформація», охарактеризовано нормативно-правові засади забезпечення реалізації конституційного права людини на інформацію.

*Методологічну базу* магістерського дослідження склали законодавчо-нормативні джерела, спеціальна література, матеріали місцевих органів влади, інформація з баз даних електронної мережі Інтернет.

*Наукова новизна одержаних результатів* полягає у формуванні нових підходів в удосконаленні механізмів забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування.

*Практичне значення одержаних результатів* характеризується у можливості їх використання органами місцевого самоврядування як під час планування поточної роботи, так і під час визначення механізмів покращення підходів у формуванні забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування.

*Апробація результатів дослідження.* Результати магістерського дослідження висвітлені на Міжнародній науково-практичній конференції «СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ, МЕНЕДЖМЕНТУ, СФЕРИ ОБСЛУГОВУВАННЯ ТА ПРАВА В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ», яка пройшла 03-04 листопада 2022 року.

У рамках дослідження здійснена 1 публікація у збірнику тез

Міжнародної науково-практичної конференції «СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ, МЕНЕДЖМЕНТУ, СФЕРИ ОБСЛУГОВУВАННЯ ТА ПРАВА В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ» (03-04 листопада 2022 року).

Логіка проведеного дослідження зумовила *структуру роботи*: вступ, три розділи (вісім підрозділів), висновки. Загальний обсяг роботи складає 63 сторінки. Список використаних джерел містить 47 найменувань.

## **РОЗДІЛ I. Теоретичні аспекти сутності доступу до публічної інформації**

### **1.1 Публічна інформація як об'єкт наукового дослідження**

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується зростаючою роллю інформаційної сфери, що представляє собою сукупність інформації, інформаційної інфраструктури, суб'єктів, що здійснюють збір, формування, розповсюдження і використання інформації, а також системи регулювання виникаючих при цьому суспільних відносин.

Інформація є основним засобом взаємодії людини з іншими людьми. За допомогою інформації здійснюється процес виховання, освіти, з її допомогою відбувається оволодіння трудовими навичками, формується уявлення людини про можливі способи задоволення потреб, потреб та реалізації інтересів, здійснюється мотивація її діяльності, а також до певної міри і сама діяльність. Інформація виступає основним об'єктом інформаційного суспільства, відображає реальну дійсність та

інтегрується у всі напрямки діяльності держави, суспільства, громадянина.

Термін інформація походить від латинського слова *informatio*, що означає «відомості, роз'яснення, виклад. Інформація – це настільки загальне і глибоке поняття, що його не можна пояснити однією фразою. У це слово вкладається різний зміст у техніці, науці і в життєвих ситуаціях. У побуті інформацією називають будь-які дані чи відомості, які когось цікавлять, наприклад, повідомлення про які-небудь події, про будь-яку діяльність і т.п. «Інформувати» в цьому сенсі означає «Повідомити щось, невідоме раніше». Інформація – це відомості про об'єкти і явища навколишнього середовища, їх параметри, властивості і стан, які сприймають інформаційні системи (живі організми, керуючі машини тощо) у процесі життєдіяльності та роботи. Це сукупність відомостей (даних), які сприймають із навколишнього середовища (вхідна інформація), видають у навколишнє середовище (вихідна інформація) або зберігають всередині певної системи. Інформація існує у вигляді документів, креслень, рисунків, текстів, звукових чи світлових сигналів, електричних та нервових імпульсів тощо.

Поняття «інформація» використовується в усіх галузях науки, і в правовій, зокрема. Воно набуло багатозначності й інтерпретується залежно від сфери вживання.

Як зазначає І. Березовська «інформація – це відомості про навколишній світ і процеси, що в ньому відбуваються; повідомлення про стан справ, про стан чого-небудь точно визначає суть поняття, при розгляді інформації як предмета правовідносин у правовій системі, предмета відносин між державою та юридичними й фізичними особами. Більшість суспільних відносин виникає саме з приводу інформації як відомостей і повідомлень під час її створення, розповсюдження, перетворення й споживання» [2].



У своїх працях К.М. Рубанський стверджує, «що маса й енергія еквівалентні інформації, розкриває зміст цього терміна за допомогою іншого поняття – «форма». Таким чином, за допомогою розвитку інформаційно-телекомунікаційних мереж суспільство отримує можливість формувати унікальний потенціал – національні інформаційні ресурси, які забезпечують стійкі темпи економічного зростання в умовах обмежених природних, трудових, фінансових та інших ресурсів; зрештою, у результаті створення належних умов для функціонування інформаційної сфери зміцнюються внутрішньополітичні й міжнародно-правові позиції держави, зокрема, забезпечується техногенна, публічна, економічна та національна безпека» [42].

Як зазначає Н.В. Грицяк «з появою нових інформаційних технологій, основою яких є впровадження засобів обчислювальної техніки, зв'язку, систем телекомунікації, інформація стає постійним і необхідним атрибутом забезпечення діяльності держави, юридичних осіб, громадських організації та громадян. Від її якості та достовірності, оперативності одержання залежать численні рішення, що приймаються на різних рівнях – від глави держави до громадянина.

Інформаційний вплив на державу, суспільство, громадянина зараз є ефективнішим, ніж політичний, економічний і навіть військовий. Інформація стає реальною, майже фізично відчутною силою» [5].

Беручи до уваги дослідження Н.М. Крестовської «право на доступ до інформації як окреме суб'єктивне право виокремилось з принципу гласності, свободи слова та друку в другій половині ХХ ст. Власна історія права на доступ до інформації починається з моменту прийняття першого у світі закону Швеції 1766 року, який гарантував громадянам свободу слова, та закріплення «права знати» у Декларації прав людини і громадянина 1789 року. Ця традиція перервалася у ХІХ ст. Адже крім Швеції право на доступ до інформації не потрапило до жодної європейської конституції, хоча саме права людини і громадянина, що

були проголошені у Декларації прав людини 1789 року, становили каталог прав, який пізніше перейняли інші європейські країни. Ідея конституційного закріплення права на доступ до інформації була відроджена лише в другій половині ХХ ст. Проголошення «права знати» у країнах Європи та Сполучених Штатах Америки – це наслідок становлення громадянського суспільства та демократичних перетворень, що відбувались у цих країнах протягом останніх трьох століть, а в країнах, які розвиваються, – це умова утвердження громадянського суспільства» [15].

Право на доступ до публічної інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, займає особливе місце в системі прав людини і громадянина та є гарантією демократичного розвитку держави.

Інформація – багатофункціональний об'єкт. Н.В. Грицьак відносить до ознак, «які зумовлюють специфіку інформації як об'єкта правового регулювання:

- нематеріальний характер (тобто цінність інформації полягає в її суті, а не в матеріальному носії, на якому вона зафіксована);
- суб'єктивний характер (тобто вона є результатом інтелектуальної діяльності);
- необхідність об'єктивації для включення у правовий обіг;
- кількісна визначеність;
- можливість багаторазового використання;
- зберігання інформації у суб'єкта, який її передає;
- здатність до відтворення, копіювання, збереження і накопичення» [5].

Якщо розглядати інформацію в контексті інформаційного суспільства, то вона (інформація) разом із знаннями виступає головним продуктом і основою його функціонування. На думку М. Кастельс М, «до характерних ознак інформаційного суспільства можна віднести такі:

– створення глобального інформаційного простору, що забезпечує ефективну інформаційну взаємодію людей, їх доступ як до державних, так і до світових інформаційних ресурсів, задоволення їхніх соціальних та особистих потреб в інформаційних продуктах і послугах;

– становлення та в подальшому домінування в економіці нових технологічних умов, що базуються на масовому використанні інформаційно-комунікаційних технологій, які ведуть до появи нових форм соціальної й економічної діяльності (дистанційної освіти, телероботи, телемедицини, електронної торгівлі тощо);

– створення й розвиток ринку інформації та знань як чинників виробництва на додаток до ринків природних ресурсів;

– перехід інформаційних ресурсів суспільства в реальні ресурси соціально-економічного розвитку й переведення інформації в товар;

– підвищення рівня професійного та загальнокультурного розвитку громадян шляхом удосконалення системи освіти й розширення можливостей систем інформаційного обміну на міжнародному, національному та регіональному рівнях, підвищення ролі кваліфікації, професіоналізму й здібностей до творчості як найважливіших характеристик послуг праці;

– створення ефективної системи забезпечення прав громадян і соціальних інститутів на вільне здобуття, поширення й використання інформації як найважливішої умови демократичного розвитку, поліпшення взаємодії населення з органами влади [інформація як об'єкт] [10].

Як наголошує зазначений науковець «головними складниками державної інформаційної політики, у межах якої мають формуватись і реалізуватись механізми використання інформації, можна вважати такі явища:

а) формування вітчизняної інформаційно-комунікаційної інфраструктури та її основи – телекомунікаційних мереж і систем;

б) розвиток засобів обчислювальної техніки, програмного забезпечення, інформаційних і комп'ютерних технологій;

в) розвиток інформатизації як процесу широкомасштабного використання інформації в усіх сферах соціального, економічного, політичного й культурного життя суспільства з метою ефективного задоволення потреб» [10].

Право на доступ до інформації є одним з невід'ємних прав людини і громадянина.

9 листопада 1995 року Україна приєдналась до Ради Європи і зобов'язалась дотримуватись обов'язків, що випливають із Статуту Ради Європи, а саме – принципів плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб, що перебувають під її юрисдикцією. На виконання цих зобов'язань та з метою забезпечення реалізації положень статті 34 Конституції України стосовно свободи інформації потреб [13], статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [12], статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [16], Верховною Радою України 13 січня 2011 року були прийняті Закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (нова редакція), які набрали чинності 10 травня 2011 року. Ці закони стали реальним механізмом забезпечення ефективної реалізації права кожного громадянина на свободу вираження поглядів та доступ до інформації, а також утвердженням демократичного розвитку України [5].

Н.В. Гудима підкреслює, «що в українському законодавчому полі «закріплені досить прогресивні вимоги до сукупності основних напрямів діяльності держави в інформаційній сфері, зокрема:

– забезпечення доступу кожного до інформації;

- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; - постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки України;
- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору» [6].

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічною інформацією є відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, яка 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 [29,34].

Отже, на момент отримання запиту розпорядник повинен володіти інформацією, яка повинна знаходитись на певному матеріальному носію. Таким чином, термін «публічна» стосується інформації, що в той чи інший спосіб на законних підставах опинилася у розпорядників. Така інформація може бути ними створена в процесі реалізації повноважень, а також отримана інформація від інших суб'єктів (наприклад, від органу правонаступником якого вони стали).

Вищий адміністративний суд України у своїй Постанові Пленуму «Про практику застосування адміністративними судами законодавства

про доступ до публічної інформації» від 29 вересня 2016 року у п. 9.1 роз'яснив, що «збереженість на матеріальних носіях як головна властивість інформації означає, що вона повинна бути викладена у письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі та зафіксована відповідно на папері, магнітній, кіно-, фотоплівці, оптичному диску або іншому носієві... Із цієї властивості випливає, що на момент виникнення правовідносин щодо неї публічна інформація повинна бути заздалегідь готовим, зафіксованим продуктом діяльності. Закон не регулює відносин зі створення публічної інформації; предметом його регулювання є діяльність з приводу інформації, яка вже існує (створена, отримана, знаходиться у володінні) на момент виникнення конкретних інформаційних відносин з приводу неї» [19].

Аналізуючи джерело інформації «публічною є вся інформація, яка знаходиться у їх володінні державних органів чи органів місцевого самоврядування (кожен документ, лист, фотографія тощо). Однак, доступ до такої інформації може бути як відкритим, так і обмежуватися на визначених законом підставах (наприклад, державна таємниця про знаходження військового стратегічного об'єкту).

Поняття «публічної інформації» вказує на суспільні відносини, в яких одна сторона – фізична чи юридична особа отримує можливість звертатися до публічних інституцій (органів державної влади, місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб) за створеною ними інформацією, в процесі реалізації повноважень для забезпечення потреб платників податків, які, власне, оплачують такі повноваження шляхом сплати податків.

Якщо розпорядником є юридична особа, а не орган влади, то потрібно досліджувати статус цієї особи. Чи не фінансується ця юридична особа з місцевого чи державного бюджету (тоді особа повинна надавати інформацію щодо використання цих коштів, скажімо виплати зарплати працівникам)? Чи не виконує особа функції,

делеговані державою? Враховуючи специфіку конкретної ситуації, така юридична особа буде зобов'язана надати певну інформацію про себе, але звичайно ж не всю» [46].

Важливо розуміти поняття «створеної» чи «готової» інформації., адже у розпорядників є обов'язок надавати тільки таку інформацію. Запитувач при проханні надати йому певну інформацію повинен правильно формувати свій запит, розуміти, що є публічною інформацією і чи є вона створеною у тому вигляді, в якому її просять надати.

Право на доступ до публічної інформації гарантується:

1. обов'язком розпорядників інформації надавати і оприлюднювати інформацію, окрім випадків передбачених законом;
2. визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє;
3. максимальним спрощенням процедури подання запиту і отримання інформації;
4. доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;
5. здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації;
6. юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Основні принципи забезпечення доступу до публічної інформації

- 1) прозорість та відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень;
- 2) вільне отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом;
- 3) рівноправність, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального

походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Надання публічної інформації здійснюється у відповідь на інформаційний запит.

Запит на отримання інформації складається у довільній формі. При цьому необхідно вказати:

- 1) ім'я та прізвище запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер телефону;
- 2) опис інформації, яку запитувач хотів би отримати. (Вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит)
- 3) підпис і дату.

## 1.2 Сутність та види публічної інформації

Закон України «Про інформацію» «визначає термін «інформація» – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [34].

Відповідно до Закону України «Про інформацію» «інформація поділяється за змістом на такі види:

- інформація про фізичну особу;
- інформація довідково-енциклопедичного характеру;
- інформація про стан довкілля (екологічна інформація);
- інформація про товар (роботу, послугу);
- науково-технічна інформація;
- податкова інформація;
- правова інформація;
- статистична інформація;
- соціологічна інформація;



- інші види інформації.

Законом встановлено, що інформація про фізичну особу (персональні дані) – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. Кожному забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законом» [34].

У статті 20 Закону України «Про інформацію» «інформація за порядком доступу поділяється на

- відкриту інформацію та
- інформацію з обмеженим доступом.

Відкритою вважається вся інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом.

Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація. До інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості: про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей, про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення, про факти порушення прав і свобод людини і громадянина, про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб та інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [34].

Законом України «Про доступ до публічної інформації» актується визначення поняття «публічна інформація – 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. Доступ до інформації забезпечується шляхом її оприлюднення у засобах масової інформації (в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом) та через надання інформації за запитами на інформацію.

У статті 6 Закон України «Про доступ до публічної інформації» «поділяє публічну інформація з обмеженим доступом на такі види:

- 1) конфіденційна інформація;
- 2) таємна інформація;
- 3) службова інформація.

Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом» [29].

Підставою для визначення інформації конфіденційною є бажання фізичної чи юридичної особи вважати певну інформацію про неї чи інформацію, що знаходиться у її володінні, конфіденційною.

Персональні дані та відомості про фізичну особу є тотожними поняттями. А інформація про особу поширюється не тільки на фізичних а й на юридичних осіб. Будь-яка інформація про особу може бути віднесена на розсуд особи до конфіденційної, якщо це не заборонено Законом. Але не вся інформація про особу є конфіденційною.

Конфіденційна інформація є підвидом інформації про особу і не вичерпується персональними даними.

Згідно чинного законодавства «інформація про особу, що є конфіденційною це:

- відомості про національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, адреса, дата та місце народження (ч.2.ст.11.3У «Про інформацію»)» [34];

- «реєстраційний (ідентифікаційний номер платника податків) номер облікової картки фізичної особи (п.70.15.2 – інформація з обмеженим доступом, ст.70 Податкового кодексу)» [20];

- «відомості про місце проживання (ч.8.ст.6 ЗУ «Про свободу пересування та вільний вибір проживання в Україні»)» [40];

- «відомості про особисте життя громадян, одержані із звернень громадян (ст.10.3У «Про звернення громадян»)» [33];

- «первинні дані, отримані в процесі проведення Перепису населення (ст.16 ЗУ «Про Всеукраїнський перепис населення»)» [25];

- «відомості, що подаються заявником на визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (ч. 10.ст.7 ЗУ «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»)» [22];

- «інформація про пенсійні внески, пенсійні виплати та інвестиційний прибуток (збиток), що обліковується на індивідуальному пенсійному рахунку учасника пенсійного фонду, пенсійні депозитні рахунки фізичних осіб, договори страхування довічної пенсії (ч3.ст.53 ЗУ «Про недержавне пенсійне страхування»)» [37];

- «відомості щодо предмета договору на виконання науково-дослідних або дослідно-конструкторських та технологічних робіт, хід їх виконання та результати (ст.895 Цивільного кодексу)» [45];

- «інформація яка може сприяти ідентифікації особи неповнолітнього правопорушника або яка стосується факту самогубства неповнолітнього (ч.3.ст.62 ЗУ «Про телебачення та радіомовлення»)» [41];

- «відомості про оплату праці працівника, які надаються лише у випадках передбачених законодавством, або за згодою чи на вимогу працівника (ст.31 ЗУ «Про оплату праці»)» [38];

Цей перелік може бути доповнений іншими законодавчими актами. [19].

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» «таємною інформацією є інформація, доступ до якої обмежується виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю» [29].

Враховуючи вище зазначений Закон «службовою інформацією є інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, а також інформація зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Відповідно до частини другої статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування».

Частина 3 статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає, що перелік відомостей, що становлять службову інформацію, складений суб'єктом владних повноважень, не може бути обмеженим у доступі, тобто такий перелік не може відноситися до інформації з обмеженим доступом. Такий перелік має допомагати працівникам розпорядника швидше орієнтуватися в масиві всієї інформації, наявної у нього, виокремлюючи ту, яка потенційно може належати до службової інформації» [29].

І найголовніше, у будь-якому конкретному випадку віднесення відповідної інформації, що стосується однієї із таких категорій, до службової і надання документу грифу «ДСК» («для службового користування») потрібно обов'язково застосувати трискладовий тест. Лише, якщо ці конкретні відомості пройшли трискладовий тест, виникає законна підстава обмежити до них доступ як відомостей, що становлять службову інформацію. «Трискладовий тест» є засобом для перевірки наявності необхідних умов для обмеження доступу до інформації. «Трискладовий тест» — це умовна назва, прямо не згадана в законі і досить чітко окреслена в Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України №10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29.09.2016 р. «Трискладовий» тому, що складається з трьох складових умов(вимог), наявність яких (усіх разом) необхідна для обмеження доступу до інформації.

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

- виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку;
- коли розголошення інформації може завдати суттєвої шкоди цим інтересам;

- коли шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Службової інформації також стосуються норми частин 3-6 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», «тобто не може бути службовою інформація, яка була вже правомірно оприлюднена розпорядником, щодо якої відпали законні підстави обмеження доступу, яка міститься в згаданих у частині 6 статті 6 деклараціях, а також інформація про володіння, користування, розпорядження державним або комунальним майном, розпорядження бюджетними коштами, зокрема про розміри заробітної плати працівників розпорядника, про одержувачів або покупців державного чи комунального майна» [29].

Інформація з обмеженим доступом в рамках закону існує виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; якщо розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; або шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [29].

### 1.3 Зарубіжний досвід забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування

За останні роки було ухвалено міжнародно-правові документи, які визнають право на доступ до інформації основоположним правом людини, а представники Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, ОБСЄ у своїх доповідях звертають увагу на те, що право на доступ до

інформації є необхідною умовою для участі громадян в ухваленні державних рішень, запорукою розвитку демократії та фундаментом у боротьбі з корупцією. Зауважимо, що виокремленню права на доступ до інформації у міжнародному праві передували тривалі дискусії, ініційовані саме на європейському континенті. Вперше питання доступу до інформації на наднаціональному рівні було винесено на обговорення Ради Європи 21–23 вересня 1976 року в Гаазі у межах колоквиуму на тему: «Свобода інформації – обов’язок державних органів забезпечувати доступ до інформації» [12].

«Винесення такого питання на порядок денний було обумовлене очевидно тим, що у 1970-х роках хвиля утвердження права на інформацію піднялася на національному рівні. До того часу це право було утверджене лише у скандинавських країнах – Швеції, Фінляндії, Данії, а також у США. Закон, що встановлював безкоштовний доступ до офіційних документів, у Швеції був прийнятий ще 1766 року. Фінляндія, будучи частиною Шведського королівства, також застосовувала цей закон, проте у 1951 році безпосередньо у Фінляндії було прийнято Закон «Про гласність офіційних документів», який діяв до 1999 року. З 1 грудня 1999 року його замінив Закон «Про відкритість діяльності уряду». Цим документом було визначено принцип, згідно з яким документи є відкритими для громадськості, за винятком випадків, коли існують вагомні причини для відмови в їх наданні. У 1964 році закон щодо доступу до інформації був прийнятий у Данії, але він мав обмежену дію, тому у 1970 році його було замінено Законом «Про доступ до публічно-правових документів у адміністративних файлах» [16].

У подальшому закони, що забезпечують реалізацію та захист права на доступ до інформації були прийняті у таких країнах усталеної демократії як Норвегія, Франція та Нідерланди, Австралія, Канада, Австрія.

Н.М. Крестовська зазначає «тривалі дискусії з питання доцільності прийняття таких законів точилися у Великій Британії та Німеччині. Зрештою британський закон був прийнятий у 2000 році (набув чинності лише у 2005 році). Закон ФРН «Про врегулювання доступу до інформація Федерації» прийняли у 2005 році (набув чинності з 1 січня 2006 року).

Разом з тим, у Великій Британії ще 1994 року набрав чинності Практичний кодекс із доступу до урядової інформації, а в 1997 році Парламент ухвалив цей Кодекс як мінімальний стандарт відкритості. У Німеччині подібні проблеми за відсутності федерального закону регулювалися на рівні суб'єктів федерації. Зокрема, такі закони діяли у федеральних землях Бранденбург (ухвалений 1999 року), Берлін (1999 року), Шлезвіг-Голштейн (2000 року). У такий спосіб, нормативне регулювання доступу до інформації у цих двох країнах відбувалося в напрямі «знизу дороги»: у Великобританії – за рахунок стандартизації практики доступу, у Німеччині – за рахунок ухвалення земельних законів. На межі XX та XXI століть правове регулювання доступу до публічної інформації було здійснене у низці посткомуністичних країн, країн Африки та Азії» [15].

Аналізуючи Концепцію ради Європи бачимо, «що у європейських державах діяльність, що пов'язана з роботою з публічною інформацією, в цілому ґрунтується на принципі максимальної відкритості, який полягає у тому, що державні органи зобов'язані розкривати інформацію, а кожний член суспільства має відповідне право отримувати її. При цьому обов'язок державних органів щодо оприлюднення інформації, що має особливе суспільне значення, здебільшого реалізується не лише як реакція на вимогу надати інформацію у відповідь на запити, але й шляхом оприлюднення та широкого розповсюдження документів, які становлять особливий суспільний інтерес, залежно від наявних ресурсів і можливостей.



Це, зокрема, впливає з положень статті 10 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, якою встановлено, що органам державної влади належить із власної ініціативи і в тих випадках, коли це виправдано, вживати всіх необхідних заходів щодо опублікування офіційних документів, які перебувають в їхньому розпорядженні, в інтересах підвищення прозорості та ефективності органів державного управління та сприяння інформованому залученню громадськості у справи, які становлять суспільний інтерес» [12].

У наукових роботах Г. Жулевої зазначено «аналогічні положення відображені й у національному законодавстві. Так, у Республіці Болгарія законом про доступ до публічної інформації саме з метою максимального полегшення доступу до публічної інформації запитувачів, передбачено обов'язок щодо розкриття публічної інформації державними органами про свою діяльність шляхом її регулярної публікації або з використанням інших форм оприлюднення» [9].

Аналізуючи портал E-GOV у світі бачимо «принцип сприяння доступу до інформації реалізується і в такий спосіб, що усі державні органи зобов'язані створити відкриті й доступні внутрішні системи забезпечення права громадян на отримання інформації. Для прикладу, Уряд Словенії зобов'язав усі державні установи створити на своїх веб-сайтах та регулярно оновлювати каталоги публічної інформації. Тобто, в питаннях забезпечення доступу до інформації за кордоном, зокрема в Європі, пріоритетом є проактивна, а не реактивна позиція органів влади. Одним з яскравих прикладів застосування інноваційних механізмів забезпечення доступу до публічної інформації в умовах розвитку інформаційного суспільства є Фінляндія, де давня традиція відкритості влади, поєдналася з інтенсивним розвитком ІКТ. Як наслідок, політика відкритості та можливість електронного доступу до інформації є основною причиною низької корупції у Фінляндії, факти корупційних

діянь у країні трапляються скоріше як винятки, ніж як закономірність. Отже, Фінляндія є прикладом превентивного забезпечення громадськості публічною інформацією. Як свідчить зарубіжна практика, з налагодженням діяльності із забезпечення доступу до публічної інформації в органах публічної влади з часом зменшується кількість звернень про доступ до такої інформації. При цьому зацікавленість нею не знижується – просто громадяни, журналісти, окремі організації починають отримувати необхідну інформацію з джерел, що стають дедалі доступнішими. Зокрема, про це свідчить досвід Болгарії, де за останні п'ять років кількість запитів на інформацію до органів влади постійно зменшувалася. Таким чином, європейський досвід забезпечення доступу до публічної інформації свідчить про перспективну зміну тенденцій і в українській практиці – з розширенням використання інформаційно-комунікаційних технологій споживачі такої інформації зможуть самостійно отримувати доступ до необхідних документів, що зменшить необхідність безпосередніх контактів запитувача і службовця, підвищить ефективність управлінських процедур» [47].

## **РОЗДІЛ 2. Сучасний стан забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування**

### **2.1 Нормативно-правове забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування**

Нормативно-правове забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування базується на конституційному та законодавчому рівнях.

На думку І. Березовської «важливою складовою розвитку відносин у сфері забезпечення доступу громадян до публічної інформації стало формування вітчизняного інформаційного законодавства, у якому враховано положення численних міжнародних нормативно-правових актів. Розвиток чинного законодавства в цій сфері значно розширив можливості для реалізації конституційних прав громадян на інформацію та свободу інформаційної діяльності, створив умови для реалізації потреб активної частини суспільства в інформаційній взаємодії з органами публічної влади.

Ця норма повною мірою відповідає положенням Загальної декларації прав людини, Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права і багатьох інших міжнародних нормативно-правових актів» [2].

Стаття 31 та 32 Конституції України «гарантують:

1. захист приватної інформації,
2. право «знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею»,
3. судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації» [13].

Тож, згідно статті 32 Конституції України «громадяни мають право на інформацію Кожний громадянин має право ознайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які є державною або іншою захищеною законом таємницею» [13].

Стаття 50 Конституції гарантує «право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення», а також зазначає, що «така інформація ніким не може бути засекречена». Норми цієї статті відповідають нормам Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля («Орхуська конвенція»), ратифікованої Законом України від 06 липня 1999 року» [13].

Стаття 57 гарантує «право знати свої права і обов'язки» [13].

Стаття 21 постановляє, що «права і свободи людини є невідчужуваними і непорушними» [13].

Стаття 22 констатує «права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними, ... гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту чи обсягу існуючих прав і свобод» [13]. Все це, безперечно, стосується і права на інформацію.

Стаття 64, своєю чергою, також передбачає, що «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Згідно частини 3 статті 34 Конституції, право на доступ до інформації може бути обмежено законом в інтересах: національної безпеки, територіальної цілісності чи громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або підтримки авторитету і неупередженості правосуддя.

Відповідно до статті 32 Конституції, не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про

особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини» [13].

Законом України «Про інформацію» від 02.10.1992 «визначено головним напрямом державної інформаційної політики забезпечення доступу громадян до інформації. Стаття 5 цього Закону констатує: «Кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів». Інформацією Закон визначає будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді, а статтею 10 поділяє інформацію на види за змістом» [34].

Стаття 6 Закону України «Про інформацію» «визначає гарантії права на інформацію, а саме:

- створення механізму реалізації права на інформацію;
- створення можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів;
- обов'язки суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення;
- обов'язки суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації;
- здійснення державного і громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію;
- встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

Реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші

права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Закон закріплює основні принципи інформаційних відносин, а саме: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Відповідно до Закону право на інформацію охороняється законом та держава гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації. Також ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом. Суб'єкт інформаційних відносин може вимагати усунення будь-яких порушень його права на інформацію» [34].

Метою Закону України «Про доступ до публічної інформації» «є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Закон закріплює основні принципи інформаційних відносин, а саме: прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом; рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Цей Закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес» [29].

Стаття 5 цього нормативно-правового акта «регламентує забезпечення доступу до інформації такими шляхами:

1) систематичне й оперативне оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом;

2) надання інформації за запитами на інформацію. Надання можливості подання запитів до державних органів, а також прописаний в інших статтях цього Закону механізм отримання відповідей на них, упорядковує взаємовідносини владних структур і громадян у сфері отримання публічної інформації» [29].

Стаття 12 визначає «перелік суб'єктів відносин у вищевказаній сфері:

1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень;

2) розпорядники інформації;

3) структурні підрозділи або відповідальні особи з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації» [29].

У статті 14 перелічено «обов'язки розпорядників інформації:

1) оприлюднювати інформацію, передбачену цим та іншими законами;

2) систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні;

3) вести облік запитів на інформацію;

4) визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо;

5) мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації;

б) надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації і оновлювати оприлюднену інформацію» [29].

Водночас стаття 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» «передбачає контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації як з боку парламенту в особі Уповноваженого Верховною Радою України з прав людини, тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, народних депутатів України, так і з боку громадськості, громадських організацій, рад або навіть особисто громадян» [29].

Стаття 23 Закону «дає право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації й детально регламентує ситуації, коли це можливо: 1) відмова в задоволенні запиту на інформацію; 2) відстрочка задоволення запиту на інформацію; 3) ненадання відповіді на запит на інформацію; 4) надання недостовірної або неповної інформації; 5) несвоєчасне надання інформації; 6) невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію; 7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушують законні права та інтереси запитувача» [29].

Наявні також відповідні підзаконні акти, що регламентують та деталізують певні процедури та дії, передбачені базовими законами:

Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» «затверджує граничні норми витрат на копіювання або друк документів, що



надаються за запитом на інформацію відповідно до частини третьої статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [30].

Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 583 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» «затверджує примірну форму запиту на інформацію; примірний порядок складення та подання запитів на інформацію, а також постановляє Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади затвердити власні акти» [17].

Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» «затверджує порядок оприлюднення діяльності органів виконавчої влади в Інтернеті та чітко прописує функціонування та модернізацію Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України, призначеного для інтеграції офіційних веб-сайтів (веб-порталів) органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян, а також функціонування та інформаційне наповнення відповідно до вимог законодавства офіційних веб-сайтів (веб-порталів) органів виконавчої влади» [39].

Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності» «затверджує:

- Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну;
- Типову інструкцію з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади;
- Регламент організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі» [8].

Указ Президента «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» № 547/2011 від 5 травня 2011 року» «постановляє зокрема:

1) розробити і затвердити форми запитів на інформацію, які повинні містити стисло інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію та її отримання, а також порядок складання і подання запитів різної форми;

2) запровадити облік запитів на інформацію;

3) визначити спеціальні структурні підрозділи або визначити посадових осіб, які організовуватимуть доступ до публічної інформації, та завдання таких структурних підрозділів або осіб;

4) визначити спеціальні обладнані місця для роботи запитувачів із документами, що містять публічну інформацію;

5) створити умови для подання письмових запитів громадянами з обмеженими фізичними можливостями;

б) створити систему обліку документів, що знаходяться у відповідних розпорядників інформації і містять публічну інформацію, забезпечити обов'язкову реєстрацію таких документів, оприлюднення зазначеної інформації на офіційних веб-сайтах (а в разі їх відсутності - в інший прийнятний для громадян спосіб);

7) забезпечувати своєчасне оприлюднення проектів рішень, що підлягають обговоренню, а також оприлюднення та оновлення інформації про свою діяльність;

8) забезпечити оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на веб-сайтах, інформаційних стендах, в інший прийнятний для громадян спосіб інформації, зазначеної у статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», форм запитів на інформацію;

9) затвердити переліки відомостей, що становлять службову інформацію, та оприлюднити їх в установленому порядку;

10) затвердити інструкції з питань обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію;

11) вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до наявної інформації про особу інших осіб;

12) організувати інформування населення про права громадян, передбачені Законом України «Про доступ до публічної інформації»;

13) забезпечити проведення навчань і підвищення кваліфікації відповідальних осіб з питань забезпечення доступу до публічної інформації;

14) сприяти депутатам місцевих рад, громадським організаціям, громадським радам, громадянам у здійсненні громадського контролю за забезпеченням органами виконавчої влади доступу до публічної інформації шляхом проведення громадських слухань, громадської експертизи тощо» [18].

Цей Указ покладає на керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади персональну відповідальність за забезпечення належного виконання відповідними органами вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» та пропонує органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо забезпечення доступу громадян до публічної інформації.

Звичайно, органи місцевого самоврядування у правовому забезпеченні доступу до публічної інформації керуються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [35]. Крім того, кожен орган виконавчої влади ухвалює власні Порядки складення та подання запитів на інформацію.

2.2 Порядок доступу до публічної інформації у Станіславській сільській раді Херсонської області та її виконавчих органах

Органи влади відповідно до статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» як суб'єкти владних повноважень визначені одними із розпорядників публічної інформації. В Україні на місцевому рівні вони представлені органами державної влади (обласні та районні державні адміністрації) та органами місцевого самоврядування (обласні, районні, сільські, селищні та міські ради, їх виконавчі комітети та голови). Стаття 14 Закону «Про доступ до публічної інформації» «містить перелік обов'язків розпорядників інформації та наголошує на відповідальності за реалізацію норм Закону:

1) оприлюднювати інформацію, передбачену цим та іншими законами;

2) систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні;

3) вести облік запитів на інформацію;

4) визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо;

5) мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації;

б) надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації і оновлювати оприлюднену інформацію» [29].

Для цього органи влади повинні реорганізувати свою роботу. Створити спеціальний структурний підрозділ або призначити відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до

інформації. Внести відповідні зміни до структури, положень, раніше прийнятих рішень та розпоряджень, у тому числі статутів територіальних громад, регламентів роботи органу влади і коригувати посадові інструкції відповідальних працівників.

Тож у сільській раді достатньо визначити відповідальну особу (осіб) за реалізацію норм закону або, якщо є можливість, створити сектор у відділі, який відповідає за роботу з громадянами, чи реорганізувати існуючі відділи, наприклад, по роботі зі зверненнями громадян. З практики роботи у Станіславській сільській раді Херсонської області такі обов'язки фактично покладені на секретаря сільської ради. Важливо зауважити, що у раді три посадові особи місцевого самоврядування - сільський голова, секретар сільської ради та заступник сільського голови з питань роботи виконавчого органу, а згідно чинного законодавства посадові особи є відповідальними особами. До функціональних обов'язків секретаря сільської ради входить робота зі зверненнями громадян, тож за забезпечення доступу запитувачів до інформації у сільській раді відповідальний секретар.

Ефективна діяльність структурного підрозділу за доступ до публічної інформації або відповідальної посадової особи є дуже важливою. Згідно статті 15 Закону «у разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту, така інформація оприлюднюється на ньому із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації. Також структурний підрозділ повинен невідкладно, і не пізніше як за 20 робочих днів, додати їх до розгляду з метою прийняття, оприлюднювати проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками» [29].

Закон передбачає, що оприлюднення та надання публічної інформації може відбуватися щонайменше у трьох способами на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному веб-

порталі відкритих даних; на інформаційних стендах органу влади та будь-яким іншим способом. Станіславська сільська рада не має свого офіційного веб-сайту і інформація оприлюднюється шляхом розміщення її на дошках оголошень, інформаційних стендах та публікаціями оголошень про проекти нормативно-правових актів та прийняті рішення в районній газеті, де вказується адреса для можливості ознайомлення з повним текстом нормативно-правового акта.

Закон реалізує право громадян на доступ до публічної інформації за інформаційним запитом. Стаття 19 Закону «Оформлення запитів на інформацію» говорить про те, «що запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Запити на інформацію можуть бути індивідуальним або колективним, а також можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит може подаватися в довільній формі та повинен містити:

- 1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;
- 2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;
- 3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі» [29].

Форми запитів на інформацію створюються на підставі частини б статті 19 Закону України «Про доступу до публічної інформації» для спрощення процедури оформлення запиту, тому їх використання не може бути обов'язковим для запитувачів. У формах вказується місце прийому запитів, вид, назва, реквізити, зміст документа, що запитується; загальний опис інформації, що запитується; способи отримання інформації (звичайною поштою, електронною, у спеціальних місцях для роботи з документами) з вказаними адресами та номерами, тощо.

Органом виконавчої влади мають бути затверджені форми запитів на інформацію, які мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

Станіславська сільська рада не має затверджених форм запитів на інформацію та приймає такі запити в довільній формі. Запити реєструються відповідним чином шляхом присвоєння вхідного номеру в журналі вхідної кореспонденції або журналі реєстрації звернень громадян, журналі обліку особистого прийому громадян, журналі звернень(заяв) громадян із земельних питань. При цьому враховується зміст самого запиту, а не фактична назва документу. Громадяни досить часто можуть зазначати на своєму зверненні, що це може бути «заява», «запит» і т.д. Тож виходячи з потреб громадян, юридичних осіб, об'єднання громадян, відбувається ідентифікація та реєстрація документу з метою подальшого надання достовірної та повної інформації запитувачу.

Реєстрація запиту в сільській раді полягає у присвоєнні йому порядкового номера на підставі створення відповідного запису в графі вказаних журналів, порядковий номер проставляється на письмовому запиті, зазначається в заголовку до тексту запиту, отриманого електронною поштою, заголовку до тексту, в якому зафіксовано зміст телефонного запиту, та вказується в документах, адресованих запитувачеві.

Запит, поданий усно, може бути задоволений одразу, якщо це можливо і якщо запитувача влаштовує усна відповідь на його запит і реєструється в журналі обліку особистого прийому громадян. Якщо задовольнити усний запит одразу неможливо (наприклад, якщо особа, яка прийняла запит телефоном, не володіє відповідною інформацією або відповідь потребує певного часу на достовірність, роз'яснення спеціаліста з даного питання) або запитувач наполягає на письмовій

відповіді, то запит фіксується у письмовому вигляді і розглядається у встановленому Законом порядку.

В приміщенні органу виконавчої влади згідно Закону має бути виділено або окремий кабінет, або частину площі, де запитувачі матимуть змогу працювати з документами. Закон не зобов'язує орган виконавчої влади обладнувати ці місця копіювальною чи іншою технікою, але запитувачі вправі приносити і використовувати в цих місцях власну техніку. Також необхідно подбати, щоби таке місце було легкодоступним, тобто для потрапляння до нього не потребувалося вироблення разової перепустки тощо. Для ефективної діяльності підрозділу, його працівники мають бути забезпечені:

- окремим робочим місцем;
- оргтехнікою (комп'ютер, принтер, сканер, телефон-факс, копіювальною машиною);
- доступом до мережі Інтернет;
- доступом до внутрішньої бази документів органу влади;
- папером та іншим канцелярським приладдям [4].

В умовах відсутності централізованого державного фінансування матеріально-технічних потреб органів влади на виконання норм Закону останні мають шукати внутрішні резерви фінансування.

Вважається, що органи місцевого самоврядування в питанні створення та забезпечення діяльності спеціально уповноважених підрозділів є більш автономними та можуть діяти в рамках власних повноважень та бюджетів і вирішити питання шляхом виділення коштів на матеріально-технічне забезпечення та утримання цих підрозділів. Такими є:

- спеціальний (та при наявності) цільовий фонд місцевого бюджету;
- фінансова дотація з обласного до районних бюджетів відповідної області. Та на практиці достатніх коштів на фінансування цієї діяльності,



у зв'язку з їх відсутністю, ні з районного, ні з місцевого бюджетів не виділяється. Тож питання вирішується по суті та потребі, у відповідності до чинного законодавства.

Також органом виконавчої влади може бути затверджений порядок складання й подання запитів, але він може бути лише рекомендаційним, оскільки стаття 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» не обмежує запитувачів специфічним порядком подання запитів.

У Станіславській сільській раді відсутній затверджений порядок складання й подання запитів, що не становить проблеми для забезпечення доступу до публічної інформації та задоволенню запитів. Враховуючи статистику, яка ведеться у формі періодичних квартальних звітів до відділу звернень громадян Білозерської районної державної адміністрації у формі аналітичних довідок по роботі зі зверненнями громадян, що надходять до Станіславській сільської ради у порівнянні за цей же період минулого року, звернень надходить чимало від різних соціальних груп населення та різноплановою тематикою питань.

Керуючись статтею 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» «підготовка відповіді на запит про інформацію керуючись статтею 20. Закону становить п'ять робочих днів з дня отримання запиту. Орган виконавчої влади надає запитувачу відповідну відповідь. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим» [29].

Керуючись нормами вищезазначеного закону «можлива також відстрочка в задоволенні запиту на інформацію (у разі наявності

обставин). У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту» [29].

Отже, Станіславська сільська рада Херсонської області у своїй роботі із забезпечення доступу до публічної інформації керується Конституцією України, Законами України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державну таємницю», «Про захист персональних даних» «Про Національний архівний фонд і архівні установи», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», Наказом Служби Безпеки України від 12.08.2005 N 440 «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» та іншими законодавчими актами, якими регламентуються відносини щодо надання інформації, а також затвердженою «Інструкцією про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію в Станіславській сільській раді» та «Інструкцією з діловодства у Станіславській сільській раді Херсонської області».

Важливою передумовою для підвищення якості діяльності і організації оперативного доступу до рішень прийнятих органами місцевого самоврядування є електронне урядування. Але дослідження показали, що у використанні веб-сайтів є деякі проблеми, які заважають громадянам отримувати повну, достовірну, правдиву інформацію. По-перше, це відсутність самих сайтів, які висвітлюють діяльність органів місцевого самоврядування на рівні міських, селищних, сільських рад.

По-друге, це формальна відповідність структурі подання інформації; несвоєчасне оновлення інформації на сайті. По-третє. відсутність зворотного зв'язку та статистики розгляду звернень громадян. Недостатнім є відкритість сайтів, відсутність прямої (on-line) участі громадськості. Ще одна причина - відсутність електронних запитань голові ради, а також неможливість оплачувати хостинг сайтів та оплата праці спеціалістів з обслуговування сайтів через не достатнє фінансування.

Під час дослідження встановлено, що сьогодні в органах місцевого самоврядування стан його забезпечення незадовільний. На це впливає багато різноманітних факторів:

- повільній розвиток ІТ–технологій у органах місцевого самоврядування;
- відсутність кваліфікованих спеціалістів;
- застосування застарілого обладнання і програмного забезпечення;
- використання неліцензійного програмного забезпечення;
- відсутність свободи доступу до інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування;
- відсутність в у системі органів місцевого самоврядування механізмів обов'язкового й активного інформування громадян про свою діяльність, не зважаючи на наявність запитів;
- часткове висвітлення інформації.

Під час дослідження виявлено, що існує низка проблем, які затримують розвиток електронного доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування:

- фінансові (недостатнє фінансування і низька платоспроможність більшості громадян, високий динамізм розвитку ІКТ та зростання їх можливостей і складності);
- технологічні (несумісність програмного забезпечення нового і старого, наявність застарілої комп'ютерної техніки),

- ментальні (не всі громадяни і державні службовці готові до використання переваг мережі Інтернет),

- культурні (переважно низький рівень інформаційної культури населення),

- освітні (відсутність необхідних вмінь і навичок користування комп'ютером й мережею Інтернет),

- професійні (відсутність зацікавленості використання Інтернет та локальних мереж у своїй роботі, що зумовлена низькою або взагалі відсутньою мотивацією з боку керівництва щодо використання сучасних ІКТ).

- кадрові (забезпеченість компетентних кваліфікаційних кадрів, недостатній рівень вмотивованості публічних службовців щодо підвищення ІТ-компетенцій та підготовка, перепідготовка та підвищенням кваліфікації публічних службовців технологіям е-урядування).

Виявивши вище зазначені проблеми, виникає необхідність у пошуку шляхів удосконалення державного регулювання доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування, про що йтиметься далі.

### **РОЗДІЛ 3. Удосконалення механізмів забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування**

3.1 Підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з публічною інформацією

Для України останнім часом особливої актуальності набуває принцип відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема доступу громадян до інформації. На думку Н.В. Гудими «заходи щодо інформування не потребують непомірних зусиль і затрат, але приносять значний соціальний ефект, дають змогу громадянам розуміти логіку дій місцевої влади, сприяють довірі та налагодженню партнерських відносин між владою, громадськістю, засобами масової комунікації, публічним сектором, нівелюють чи усувають зайву напругу та конфліктні ситуації, суттєво підвищують ефективність управління шляхом забезпечення можливостей залучення громадськості до опрацювання управлінських рішень на різних стадіях їх підготовки та прийняття, а також контролю за їх реалізацією» [6].

Наразі, необхідно удосконалити законодавство про місцеве самоврядування, шляхом внесення до нього відповідних доповнень і уточнень, а можливо, і прийняття нових законодавчих актів, які б регулювали деякі конкретні питання.

Особливе значення має й розробка необхідних локальних нормативних актів, які б були покликані конкретизувати законодавчі положення щодо реалізації механізмів громадської участі на місцях. Дослідники стверджують, «що органи місцевого самоврядування роблять певні спроби щодо унормування різних форм локальної демократії через місцеві нормативно-правові акти. Проте наявний рівень регламентації перебуває переважно на середньому або незадовільному рівнях. Особливо це стосується регламентації процедурних питань, що виникають у ході реалізації права членів територіальної громади на участь в управлінні місцевими справами. Таким чином, ефективна нормативно-правова база є вкрай необхідною, адже вона сприятиме встановленню правових меж при налагодженні конструктивного діалогу

між представниками органів державного та місцевого врядування та їх посадовими особами, а також з суспільно-активною громадськістю, творитиме основу для активних ефективних дій громадян – членів територіальної громади» [43].

До напрямків удосконалення чинного законодавства України в сфері участі громадян у процесі прийняття рішень можна віднести наступні:

1. Подальше удосконалення законодавства про місцеві референдуми має відбуватись у наступних напрямках: впровадження чіткої типологізації місцевих референдумів та визначення їх предметів; уточнення кола та статусу суб'єктів ініціювання місцевих референдумів, інших учасників місцевих референдумів; мінімізація можливостей адміністративного тиску на суб'єктів місцевого референдуму; створення механізмів імплементації результатів імперативних референдумів.

2. Аналіз норм проекту Закону України «Про місцевий референдум».

3. У Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення» необхідно: конкретизувати права та обов'язки органів місцевої влади та суб'єктів громадянського суспільства щодо проведення консультацій та здійснення громадської експертизи на всіх етапах реалізації таких форм громадської участі; визначити суб'єктами участі у формуванні та реалізації місцевої політики постійних мешканців громад та їх об'єднань; встановити коло питань, щодо яких проведення консультацій матиме обов'язковий характер; врегулювати порядок фіксації результатів громадської консультативної участі та проведення громадських експертиз, встановити обов'язки органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо результатів розгляду експертних пропозицій та заходів для їх реалізації; обґрунтувати прийняте рішення та причини неврахування пропозицій та зауважень [23].

4. Проведення загальних зборів (конференцій) жителів територіальної громади за місцем проживання в окремому законі.

5 Чітко зафіксувати у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»: положення, згідно з яким встановлення кількості підписів, необхідних для реєстрації місцевої ініціативи та ініціативи щодо проведення громадських слухань залежить від загальної чисельності

населення громад; норми про порядок звернення з місцевою ініціативою; норм про такі форми участі мешканців громад як консультації з громадськістю, створення громадських рад при органах місцевого самоврядування, проведення громадських експертиз діяльності ОМС; встановлення терміну розгляду проєктів рішення, поданих в порядку місцевої ініціативи, а також за результатами громадських слухань; розширення положень щодо наслідків розгляду місцевих ініціатив. Доцільно додати норми про варіанти рішення місцевої ради щодо розгляду місцевих ініціатив: прийняття проєкту рішення, поданого в порядку місцевої ініціативи, за основу у повному обсязі або частково; відхилення проєкту рішення; відправлення проєкту рішення на доопрацювання за обов'язковою участю членів ініціативної групи з обов'язковим винесенням проєкту рішення на наступне пленарне засідання ради; обов'язкову участь членів ініціативної групи з питань проведення громадських слухань на засіданні органів місцевого самоврядування щодо розгляду рішення громадських слухань; обов'язкове оприлюднення та надання ініціатору громадських слухань рішення органів місцевого самоврядування; встановлення обов'язку місцевих рад враховувати пропозиції громадськості у власній діяльності та аргументувати відмову виконувати рішення громадських слухань; встановлення на рівні закону права на оскарження рішення місцевої ради про відхилення місцевої ініціативи або пропозиції громадських слухань у порядку, визначеному чинним законодавством України та Регламентом місцевої ради [43].

На думку О.Ю. Амосова «відкритість влади тісно пов'язана з характеристикою доступності її для населення. Під час обговорення цього питання мова частіше йде про інформованість щодо режиму роботи, порядку надання управлінських послуг тощо. Сьогодні такі дані є загальнодоступними у більшості органів влади.



Чутливість до нових ідей стосується також впровадження в органах влади сучасних управлінських технологій та методів і засобів вирішення проблем, прийняття та реалізації управлінських рішень тощо» [1].

Реалізація принципу відкритості забезпечує децентралізацію відносин між органами державного управління та місцевого самоврядування, між владними установами та населенням. Оцінювання рівня відкритості органу місцевого самоврядування на практиці передбачає обов'язковість проведення регулярних опитувань споживачів управлінських послуг, звітування депутатів, міського (сільського, селищного) голови, керівників структурних підрозділів виконавчого комітету ради, узгодження проектів рішень ради та її виконавчих органів з громадськими організаціями, оприлюднення на сайтах і у засобах масової інформації проектів основних рішень, відслідковування реакції громадськості на них, а також поширення інформації стосовно результатів такої діяльності. Це має бути закріплено у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» і регламентовано певними методичними розробками.

Оцінка рівня відкритості влади і подальша робота з її підвищення (шляхом перегляду нормативів) може суттєво сприяти підвищенню довіри населення до влади та розвитку демократії. Практичному проведенню такої роботи заважає невідпрацьованість механізмів реалізації принципу відкритості, на побудову і функціонування яких необхідно спрямовувати подальші дослідження.

3.2 Удосконалення напрямків реалізації доступності органів місцевого самоврядування

«Принцип доступності в діяльності органів публічної влади прийнято розглядати як забезпечення фактичної можливості кожної особи звернутися до органу публічної влади за отриманням певної публічної послуги або з іншими питаннями, вирішення яких належить до повноважень цього органу» зауважила В.М. Венгер [3].

На думку С.Л. Дембіцької «щодо вужчого розуміння принципу доступності, то за такого підходу «доступність» зводиться до конкретних заходів забезпечення реальної і фізичної здатності особи отримати публічну послугу, що передбачає сукупність правових вимог до організації діяльності органу публічної влади. Така інтерпретація фактично містить розуміння принципу доступності як комплексу певних стандартів щодо діяльності органу, який надає публічні послуги. Ідеться про конкретні владні повноваження та мінімальні стандарти їх імплементації в діяльності органу державної влади чи органу місцевого самоврядування з метою дотримання вимог принципу верховенства права та гарантування прав людини. Загалом, такі вимоги пропонується об'єднати в декілька узагальнених блоків:

- інформаційний;
- організаційний;
- блок вимог щодо комфортності» [7].

Беручи до уваги дослідження В.М. Венгер «інформаційний блок передбачає низку вимог щодо публічного оприлюднення інформації про компетенцію органу публічної влади; про перелік та суть його повноважень щодо надання адміністративних послуг; про адресу його фактичного місцезнаходження та час роботи; про перелік осіб, відповідальних за організацію та прийом громадян, їхні контактні дані (робочий телефон, адреса електронної пошти, інші засоби зв'язку); про процедури прийняття документів для розгляду, загальні етапи їх проходження, підстави, порядок і строки прийняття остаточного рішення;

про порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності відповідальних посадових осіб тощо» [3].

Положення ст. 6 Закону України «Про адміністративні послуги» «чітко передбачає обов'язок суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечити право суб'єктів звернення на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується, зокрема, шляхом надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації» [21].

Розміщення такої інформації треба здійснювати в загальнодоступний та зручний для людей спосіб. Звичним є розміщення інформаційних стендів безпосередньо в приміщеннях відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а також на їхніх офіційних веб-сайтах. Проте сьогодні цього недостатньо.

На думку С.Л. Дембріцької «для поширення інформації щодо актуальних адміністративних послуг можуть і повинні використовуватись доступні та актуальні для відповідної адміністративної послуги способи донесення інформації: інформаційні повідомлення в засобах масової інформації; інформаційні листівки, оголошення, буклети тощо; соціальні мережі, зокрема електронні чи в мережі Інтернет; новітні комунікаційні технології (наприклад, спеціальні цільові надсилання повідомлень через різноманітні електронні сервіси, месенджери тощо); людські ресурси та відповідні особистісні контакти (наприклад, надання потрібної інформації депутатам місцевих рад та їх постійна поінформованість про порядок надання основних адміністративних послуг) та будь-які інші способи донесення достовірної та потрібної інформації» [7].

Не менш важливим є забезпечення можливості людини розуміти алгоритм опрацювання поданої нею заяви (звернення, запиту тощо), час розгляд і прийняття рішення, кінцеві строки надання відповіді

(результату) та інші процедурні моменти, що впливають не тільки на хід розгляду, але й на суть прийнятого рішення.

Важливо звернути увагу на непрямі інструменти обмеження права людини на доступ до публічних послуг. Наприклад, чи не найсуттєвішим елементом доступності до певних адміністративних послуг є справедливість і обґрунтованість розмірів плати за певні види послуг (якщо послуга платна), визначених законом або в порядку, визначеному законом. Цей та інші інструменти обмеження права людини скористатись послугою органу публічної влади треба застосовувати особливо зважено та обережно, із чітким дотриманням принципу пропорційності суспільного та приватного інтересів, а також із забезпеченням розумного балансу між метою обмеження та правовими інструментами її досягнення в кожній конкретній ситуації.

Блок вимог щодо комфортності є певним системним узагальненням інформаційного та організаційного блоків з конкретним спрямуванням діяльності органу публічної влади на надання адміністративної послуги в якомога зручніший для суб'єкта звернення спосіб: повага до гідності людей, що звертаються за отриманням конкретних адміністративних послуг або й просто намагаються тільки отримати консультацію щодо певного питання без належної формалізації та офіційного ініціювання процесу надання/отримання адміністративної послуги. У сучасних політико-правових реаліях функціонування суб'єкта владних повноважень має базуватись на визнанні кожної людини унікальною особою з конкретними практичними потребами, які повинні бути задоволені. До вимог цього блоку належить можливість особи самостійно обирати з кількох альтернативних варіантів способу звернення до органу публічної влади (особисто, письмово поштою чи письмово через представника, електронною поштою, за допомогою спеціальних інформаційно-комунікаційних систем тощо); встановлення зручного часу роботи органу влади в режимі прийому громадян (можливість звернутись

із пакетом документів у ранній, обідній, вечірній чи інший позаробочий час); забезпечення можливості попереднього запису на прийом до конкретного спеціаліста чи на конкретну годину; отримання вичерпної попередньої консультації в телефонному чи іншому онлайн-режимі; створення умов для мінімізації потрібного переліку документів, надання послуг щодо додаткового самостійного збору додаткових документів представниками органу влади, а не самим суб'єктом звернення (можливо, навіть на платній основі); не тільки наявність, але й безплатність бланків та інших формулярів, потрібних для звернення за послугою, можливість безкоштовного (або за розумну плату) копіювання документів, виготовлення фото-, аудіо-, відео-, графічних чи інших потрібних матеріалів (залежно від виду послуги, що надається); закріплення за особою персонального консультанта – виконавця, з яким можна буде періодично консультиватися щодо стану розгляду документів, актуального етапу їх проходження та інше [3].

Як зауважує Н.В. Коритнікова «головне – звернути увагу на необхідність вольового та ініціативного підходу керівників відповідних органів публічної влади до забезпечення максимальних умов зручності та комфорту громадян під час звернення їх до відповідного органу.

На сьогодні реалізація зазначених тут загальних принципів і стандартів щодо функціонування публічної адміністрації загалом та забезпечення належного гарантування принципу доступності зокрема найефективніше можливі у напрямку розвитку та вдосконалення концепції «універсаму послуг», яка поєднує низку вимог до суб'єкта владних повноважень щодо надання максимально можливої кількості адміністративних послуг через один центр взаємодії з приватними особами – принцип «єдиного вікна». Він означає, що приватна особа подає заяву та, за потреби, необхідний мінімум документів, а збір довідок, погодження тощо має здійснюватися всередині публічної адміністрації (всередині адміністративного органу та між адміністративними органами),

а не покладатися на особу. Для цього приватна особа повинна давати адміністративному органу дозвіл на збирання (витребування у інших органів) необхідної інформації про особу. Самі ж адміністративні органи повинні мати відповідні повноваження щодо витребування та надання інформації» [14].

Верховна Рада України 10 грудня 2015 р. зробила суттєвий крок до вирішення зазначеної проблеми та значного посилення комфортнішого компонента надання адміністративних послуг. Було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», яким суттєво відкориговано усталені підходи до надання адміністративних послуг щодо реєстрації місця проживання фізичних осіб, внесення відомостей до Державного реєстру виборців, надання відомостей з Державного земельного кадастру та інших.

Як зазначає І.З. Харченко «використання Інтернет-ресурсів забезпечує громадянам широкі можливості для розширення своєї безпосередньої участі в політичних процесах. Це, зокрема, онлайн доступ до процесів прийняття рішень, е-консультування, оприлюднення думок і поглядів.

Е-консультування, як механізм електронної демократії, активно використовується у багатьох країнах. Розглянемо найбільш доцільні та затребувані із них, які можна застосовувати на практиці для підвищення доступності органів місцевого самоврядування України:

1) Онлайн секція «запитання-відповіді» – політики, урядники, експерти відповідають в онлайн на запитання за визначеною темою у відповідний проміжок часу. Це може робитися у стилі інтерв'ю за участю помічника, який розміщує запитання громадян, або секційного інтерактивного обговорення між політиками та експертами. Дана техніка

е-участі громадян допомагає побудувати нові, більш інтерактивні відносини чиновників та суспільства.

2) Коментарі до документів – це можливість надавати коментарі до розміщених в онлайн статей чи документів, заохочувана з боку уряду. «Фабрика ідей» у місті ЕСПОО (Фінляндія) призначення для презентації молоддю своїх ідей щодо вирішення локальних проблем. Суть цього проекту полягає в тому, що певна ідея висувається на громадське обговорення в мережі Інтернет. Завдяки коментарям інших користувачів мережі ідея удосконалюється до конкретної пропозиції і відбувається голосування. Якщо пропозиція проходить, автор або активісти можуть збирати підписи в її підтримку. Тоді молодіжна рада Еспоо презентує цю ініціативу міській раді та/або звертає на цю ідею увагу медіа-засобів.

3) Спільноти професійні/за інтересами – мають прямий вплив на впровадження публічної політики і надають можливість неформальної комунікації між державними органами та ключовими акторами на постійній основі без часових обмежень для впливу на політику.

4) Чат, або спілкування в онлайн-режимі – дозволяє паралельно вести декілька бесід, доступних іншим людям, які мають можливість до них приєднатися, а дана форма спілкування найбільше наблизилася до міжособистісної комунікації, яка без комп'ютерів не могла бути опосередкованою.

5) Блог – призначений для поширення цільових повідомлень; пояснення діяльності органу влади та його політики; а також має можливість висловлювати думки та ідеї в дуже відкритій формі на будь-яку тему або предмет, в тому числі миттєво реагувати на щойно виниклі політичні події.

6) Мультимедійні події в живу, або веб-кастинг – ті, хто стежить за певною подією віддалено через Інтернет чи інтерактивне телебачення, можуть подавати запитання, відповідати на опитування та мати доступ

до допоміжної інформації та через кілька днів доступ до цифрових копій прес-релізів та текстів виступів в реальному часі.

7) Онлайнові опитування та дослідження – більш демократичним шляхом вивчення громадської думки є опитування з можливостями для інтерактивної участі громадян, тобто, коли пропонується не тільки обирати одну відповідь з запропонованих, а є можливість запропонувати свою унікальну відповідь та поставити альтернативні запитання для інших респондентів-учасників консультацій, які підвищують рівень участі громадян в політичному процесі.

8) Веб-форуми: залежно від обговорюваних проблем 1) форуми, на яких обговорюються певні питання публічної політики, сформульовані політиками, групами інтересів або «експертами», та представлені як заголовки з одної або декількох обговорюваних тем. Проводяться з ціллю дізнатися громадську думку та отримати корисні ідеї. На цьому форумі можуть бути предбачення обґрунтування теми, посилання та пов'язані з нею веб-сайти та інша довідкова інформація; 2) форуми стосовно загального курсу розвитку публічної політики, тобто організовані навколо тем/питань, які безпосередньо відносяться до проекту політики, який призначений для їхнього вирішення та де обговорення теми призначені для отримання відповідей від постраждалих. Учасники можуть запропонувати альтернативні ідеї та пропозиції, але основним завданням є дізнатися, наскільки учасники згодні (чи ні) з пропозиціями, і чому.

9) Електронна приймальня є найголовнішим інструментом взаємодії між владою і громадянами на офіційному веб-сайті органу влади» [44].



## **ВИСНОВКИ**

В магістерській роботі досліджено актуальну проблему сьогодення – механізми забезпечення доступу до публічної інформації органів місцевого самоврядування в Україні.

Проведене дослідження забезпечення доступу до публічної інформації органів місцевого самоврядування, способів удосконалення їх реалізації, дає змогу сформулювати наступні загальні висновки:

1. Інформація виступає основним об'єктом інформаційного суспільства, і її роль сьогодні важко переоцінити. Відображаючи реальну дійсність, вона інтегрується у всі напрямки діяльності держави, суспільства, громадянина. Поняття «інформація» набуло багатозначності й інтерпретується залежно від сфери вживання. Воно використовується в усіх галузях науки, і в правовій, зокрема. Закон України «Про інформацію» визначає перелік сфер, де інформація має місце. З правової точки зору, інформація виступає об'єктом інформаційних правовідносин.

2. Право на доступ до інформації є одним з невід'ємних прав людини і громадянина. 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. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Ця норма Конституції України ґрунтується на положеннях Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (стаття 18, 19) та ін.

3. Зміст нормативно-правового забезпечення доступу до публічної інформації в органах місцевого самоврядування, можна стверджувати, що нормативно-правове забезпечення доступу до публічної інформації в

органах місцевого самоврядування базується конституційному та законодавчому рівнях. Кожен орган виконавчої влади ухвалює власні Порядки складення та подання запитів на інформацію керуючись Законом.

4. Проаналізувавши порядок доступу до публічної інформації в Станіславській сільській раді Херсонської області констатуємо відсутній затверджений порядок складання й подання запитів, що не становить проблеми для забезпечення доступу до публічної інформації та задоволенню запитів.

5. З метою більш налагодженої і законно упорядкованої роботи в організації доступу до публічної інформації вважаємо за необхідне Станіславській сільській раді затвердити порядок складання й подання запитів та затвердити форми для подання запиту на отримання публічної інформації. Порядок забезпечить зрозумілу і правочинну процедуру подання запитів, а наявні форми для подання запиту на отримання публічної інформації значно спростять інформування при оформленні запиту, зважаючи на те, що у сільській раді штатна чисельність відділу роботи зі зверненнями громадян та відповідальним за доступ до публічної інформації фактично є одна посадова особа.

6. Дослідивши взаємодію громадянського суспільства і місцевої влади як необхідної умови підвищення відкритості та доступності діяльності органів місцевого самоврядування, для їх оптимізації необхідно: проведення регулярних опитувань споживачів управлінських послуг, звітування депутатів, міського (сільського, селищного) голови, керівників структурних підрозділів виконавчого комітету ради, узгодження проектів рішень ради та її виконавчих органів з громадськими організаціями, оприлюднення на сайтах і у засобах масової інформації проектів основних рішень, відслідковування реакції громадськості на них, а також поширення інформації стосовно результатів такої діяльності; додержання конкретних владних

повноважень та мінімальних стандартів їх імплементації в діяльності органу місцевого самоврядування, з метою дотримання вимог принципу верховенства права та гарантування прав людини; використання е-консультацій, які слугують покращеним каналом висловлення та донесення до органів влади думок, інтересів, потреб громадян, залучати їх до прийняття рішень.

7. Відкритість та доступність діяльності органів місцевого самоврядування повинна забезпечуватися відкритою специфікацією комплексних показників роботи і створенням доступних населенню засобів моніторингу цих показників.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Амосов О.Ю., Г.І. Мостовий, Одінцова Г. С., Г. І. Мостовий Державне управління і менеджмент: навч. посіб. у таблицях і схемах та ін. Х.:, 2002. 492 с.
2. Березовська І. Актуальні питання доступу громадян до публічної інформації та проблеми застосування закону України «Про доступ до публічної інформації». URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/.pdf>.
3. Венгер В. М. Принцип доступності в діяльності органів публічного адміністрування, 2018.
4. Відкритість та прозорість органів державної влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ: 2012.
5. Грицяк Н. В. Державна політика у сфері надання доступу до публічної інформації : навч.-метод. матеріали. К. : НАДУ, 2013. 32 с.
6. Гудима Н. В Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України, 2007.
7. Дембіцька С. Л. Про стан відкритості та доступності органів місцевого самоврядування в процесі доступу до публічної інформації. URL:[http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/VAPSV\\_pdu/2012\\_2/St\\_18.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/VAPSV_pdu/2012_2/St_18.pdf).
8. Деякі питання документування управлінської діяльності Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text>.
9. Жулева Г. Компаративний аналіз болгарського та українського законодавства у сфері забезпечення доступу до суспільної інформації. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Харків, 2012.
10. Кастельс М. Інформаційне суспільство та держава добробуту, 2006.
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

12. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 27.11.2008 р. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc>
13. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 2013. 80 с.
14. Коритнікова Н.В. Інтернет-представництво як комунікативний ресурс державного управління: дис. канд. соціол. Наук. Х., 2008.
15. Крестовська Н.М. Історія держави і права зарубіжних країн. Хрестоматія-практикум. Х.: Одісей, 2010.
16. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL:[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
17. Питання виконання Закону України Про доступ до публічної інформації в Секретаріаті Кабінету Міністрів України Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 583. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/583-2011-%D0%BF#Text>.
18. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації Указ Президента від 05.05.2011 р. № 547/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/547/2011#Text>.
19. Пленум вищого адміністративного суду України постанова Верховної ради України від 29.09.2016 р. № 10.
20. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page14>.
21. Про адміністративні послуги Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
22. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту від 08.07.2011 р. № 3671-VI Закон України URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.
23. Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні

питань місцевого значення Проект Закону України. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JG0O200I.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG0O200I.html).

24. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#Text>.

25. Про Всеукраїнський перепис населення Закон України від 19.10. 2000 року N 2058-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2058-14>.

26. Про державну допомогу сім'ям з дітьми Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12#Text>.

27. Про державну таємницю Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text>.

28. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>.

29. Про доступ до публічної інформації Закон України: від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

30. Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 р. № 740. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2011-%D0%BF#Text>.

31. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну Наказ Служби Безпеки України від 12.08.2005 р. N 440. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05#Text>.

32. Про захист персональних даних Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.

33. Про звернення громадян Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.
34. Про інформацію Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2938-17>.
35. Про місцеве самоврядування в Україні Закон України від URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
36. Про Національний архівний фонд і архівні установи Закон України від 24.12.1993 р. № 3814-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.
37. Про недержавне пенсійне забезпечення Закон України від 09.07.2003 р. № 1057-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15>.
38. Про оплату праці Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-вр>.
39. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF#Text>.
40. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні Закон України від 11.12. 2003 р. № 1382-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.
41. Про телебачення і радіомовлення Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.
42. Рубановський К. М. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування. URL: <http://www.arpi.org.ua/doc2/posibnyk.pdf>.
43. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник/ДП «Укртехінформ» - Київ, 2013. 250 с.



44. Харечко І. З. Електронні консультації як ефективний засіб участі громадян у прийнятті політичних рішень, 2013. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip\\_2013\\_62\\_77](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2013_62_77).

45. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/435-15>.

46. Яка інформація є публічною?. URL: <https://cedem.org.ua/consultations/yaka-informatsiya-ye-publichnoyu/>.

47. E-GOV у світі. Світовий досвід е-врядування. URL: [http://nc.gov.ua/menu/e\\_gov/](http://nc.gov.ua/menu/e_gov/).