
Key words: civil society, social partnership, social dialogue, public opinion, national idea, political communication, political institution.

В статье определены факторы институционализации гражданского общества в Украине, которые отражают социокультурные, социально-политические и политико-культурные аспекты процесса. Среди них акцентировано внимание на консолидации общества, социальном диалоге, политической коммуникации, социально-политической идентифицированности тому подобное.

Ключевые слова: гражданское общество, социальное партнерство, социальный диалог, общественное мнение, национальная идея, политическая коммуникация, политический институт.

УДКК 32: 37.9
ББК 66.011.1

Наталія Шотурма

ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЯК ЗАСІБ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто проблеми комунікації громадян з органами місцевого самоврядування через доступ до публічної інформації, що свідчить про недостатню організацію роботи щодо його забезпечення, а також порушує вимоги законодавства та перешкоджає в її отриманні запитувачами.

Ключові слова: публічна інформація, органи місцевого самоврядування, громадськість, комунікація, прозорість, відкритість.

В умовах запровадження процесів децентралізації та конституційної реформи діяльність органів місцевого самоврядування значно залежить від прозорості й відкритості влади, можливостей вільного доступу до інформації. Значення інформаційної відкритості в місцевому управлінні визнається ступенем довіри між громадянами та органами державної влади, а також розвитком принципів участі громадськості, що є одним з основних аспектів належного урядування. Комунікація – це двостороннє спілкування влади з громадянами посередництвом різних комунікативних каналів та інструментів.

Утвердження та забезпечення права на інформацію є прямим обов'язком держави та її органів відповідно до ст.3 Конституції України [5]. Визнання та встановлення гарантій права на інформацію в державі відображають рівень дотримання нею вимог міжнародних принципів та стандартів прав людини, розвитку й утвердження демократичних і правових цінностей.

Варто зазначити, що однією із передумов сталого демократичного розвитку суспільства є інформаційна відкритість. Саме відкритість влади, її спроможність і готовність до діалогу з різними суспільними силами здебільшого визначають внутрішньополітичну ситуацію й загалом впливають на процеси соціально-економічного розвитку регіонів.

Закладені підвалини регулювання інформаційних відносин декларують запровадження в органах місцевого самоврядування базових компонентів європейської моделі відкритості та прозорості інформації, підвищення її якості й доступності для надання можливості людині, громадянину, інститутам громадського суспільства брати участь у місцевих справах, доступу до суспільно важливої інформації, що сприяє захисту прав людини.

Засадничий принцип прозорості передбачає, що органи місцевого самоврядування й управління надають громадянам повну інформацію про свою діяльність і важливі для суспільства питання, якими займається місцева влада.

Загальнодоступними мають бути: головні документи, які регулюють діяльність місцевої влади (закони, статут, положення, бюджет, тощо); інформація про заплановані засідання ради, комісій, інших робочих засідань; графік роботи посадовців і органів влади; інформація про тендери та їх результати. По-друге, цей принцип визначає форму подання інформації: інформація про важливі для суспільства питання має надаватися громадянам у доступній формі, щоб вони могли висловити свою думку. І по-третє, процес прийняття рішень органами місцевого самоврядування має бути задокументованим – фіксувати протоколами позиції кожного депутата щодо конкретних рішень [2, с. 27].

Слід урахувати, що на органи державної та місцевої влади, як і на інші організації, розповсюджується дія закону інформованості-впорядкованості: чим більшою за обсягом і кращою за якістю інформацією про внутрішнє і зовнішнє середовище володіє організація, тим більшою є ймовірність її стійкого функціонування (самозбереження). У цьому контексті особливої актуальності набуває інформаційне забезпечення органів публічної влади. Його можна розглядати і як процес забезпечення інформацією, і як сукупність форм документів, нормативної бази та реалізованих рішень щодо обсягів, розміщення та форм існування інформації, яка використовується в інформаційній системі в процесі її функціонування [1].

Сьогодні в процесі інформаційного забезпечення продовжують широко використовуватись традиційні джерела інтелектуальної інформації: правової (Конституція України, інші законодавчі та підзаконні нормативні правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань), соціологічної (документовані або публічно оголошені відомості, у яких відображено результати соціологічних опитувань, спостережень та інших соціологічних досліджень), документованої інформації про особу (видані на її ім'я документи, а також відомості про особу, зібрані державними органами влади та органами місцевого самоврядування в межах своїх повноважень), інформації довідниково-енциклопедичного характеру (енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівки, картографічні матеріали тощо, а також довідки, що даються уповноваженими на те державними органами й органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями, їх службовими особами та автоматизованими інформаційними системами) тощо [3].

З метою якісної обробки чи надання інформації перераховані джерела потребують інтеграції. Відповідно, об'єднана інформаційна система має забезпечити ефективну роботу органів влади завдяки вдосконаленню їх інформаційно-аналітичних систем та використанню компонентів, що реалізують інтеграцію їх діяльності, а саме: система електронного документообігу, інтегрована система управління інформаційними ресурсами, система управління розподіленими технологіями аналітичних обчислень тощо.

Основними гарантіями права на інформацію забезпечуються: створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів; обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість і засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення; здійсненням державного й громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію; встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію [7, с. 12].

Україна зацікавлена у виході на європейський інформаційно-комунікаційний простір, тому у січні 2011 року був прийнятий Закон України «Про доступ до публічної інформації» [8], який власне дієво імплементує ті засади прозорості та відкритості, які

так необхідні молодій державі, а особливо органам місцевого самоврядування. Спробуємо розглянути процедурні аспекти доступу до інформації.

Пасивний аспект доступу (з боку органу влади) – обов'язок органу влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність, ухвалені документи та проекти, що готуються, реєстр публічної інформації тощо в один або кілька способів – публікувати в ЗМІ, розміщувати на офіційних веб-сайтах, вивішувати на інформаційних стендах тощо [11, с. 77].

Для порівняння, пасивний спосіб забезпечення громадянам доступу до публічної інформації, по-перше, є захищеним від фальсифікацій і несанкціонованих втручань; по-друге, громадяни знають, які видання є офіційними й де шукати необхідні нормативні акти, ураховуючи також невелику кількість офіційних видань; по-третє, розміщення кількох примірників випусків офіційних друкованих видань дозволяє зробити їх доступними, тобто для громадян такий доступ є безкоштовним; по-четверте, опублікування усуває будь-які суперечки з приводу вступу акта в дію, офіційного тексту актів і, взагалі, дозволяє органу влади буквально виконати свій обов'язок про оприлюднення актів. У випадку відсутності офіційного оприлюднення через опублікування можна говорити про притягнення винних осіб до юридичної відповідальності за бездіяльність; розміщення прийнятих актів на інформаційних стендах [13, с. 117].

Отож доступ та оприлюднення інформації надає громадянам змогу реагувати або у вигляді громадських ініціатив, спрямованих на підтримку, або у формі критики їхньої діяльності. Вважається, що очікуваною реакцією буде більша відданість і відчуття причетності, а далі це зменшення протиставлення «ми – вони». Таким чином, органи влади зуміють перетворити ставлення протесту на позитив залучення.

В Україні оприлюднювати інформацію органи влади мають шляхом публікації проектів та ухвалених рішень в ЗМІ, розміщувати її на офіційних веб-сайтах, вивішувати на інформаційних стендах.

Відповідно до законодавства визначено широке коло розпорядників інформації, до числа яких входять усі суб'єкти владних повноважень; юридичні особи, що фінансуються з бюджетів, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи винятковими правами, або є природними монополіями.

Унормовано обов'язок органів державної влади, а також органів місцевого й регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність і прийняття рішень; створення в державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б в установленому порядку доступ до інформації. Таким чином, оприлюднення інформації слід здійснювати шляхом публікації проектів та ухвалених рішень у ЗМІ, розміщувати її на офіційних веб-сайтах, вивішувати на інформаційних стендах тощо.

В епоху інформаційних технологій важливим механізмом забезпечення відкритості й прозорості діяльності органів влад є використання інтернету в управлінні. Законодавчо унормовано згідно з указом Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» обов'язковість ведення органами державної влади та органами місцевого самоврядування веб-сторінок та оперативного розміщення на них офіційної інформації про діяльність відповідних органів, виконання програм, планів, чинних і скасованих нормативно-правових актів, форм і зразків документів, архівної та іншої інформації, а також необхідність

завчасного розміщення на таких веб-сторінках проектів нормативно-правових актів з повідомленням про це засобів масової інформації [9].

Загалом вітчизняні дослідники розглядають офіційний веб-сайт органу влади та Інтернет як основний засіб реалізації права громадянина на доступ до публічної інформації. Однак аналіз відкритості й прозорості веб-сайта органів самоврядування необхідно розглядати з двох точок зору, як з боку пропозиції (тобто інформації, яку висвітлюють ОМС), так і з боку попиту (тобто інформаційного запиту населення).

Перший варіант можна відстежити на основі моніторингу громадської організації «Інституту розвитку регіональної преси», який засвідчує рівень інформаційної відкритості влади – 2013 року він склав 49,6 %, 2012 року – 48,3 %, а в 2011 року – 40,6 %, утім, 50,4 % інформації щодо діяльності центральних органів виконавчої влади все ще залишається недоступною для користувачів [10].

Сторону громадськості представляють результати опитування Центру Разумкова – 34 % українських користувачів Інтернету користуються базами даних законодавства, нормативно-правових актів; 29 % – відвідують веб-сайти органів влади та місцевого самоврядування; 27 % – намагаються отримати інформацію про роботу влади на сайтах державних установ та органів. Інформаційними пріоритетами для відвідувачів сайтів органів влади є: 41 % шукали загальну інформацію щодо відповідного органу влади (його структури, положення тощо); 40 % намагалося з'ясувати місце, час та види необхідних документів для отримання адміністративних послуг (дозволів, ліцензій, свідоцтв, посвідчень тощо); 34 % шукали інформацію щодо режиму роботи і/або прийому громадян структурних підрозділів та їх посадовців; 11 % цікавилися проектами рішення відповідних органів; 7,3% – результатами перевірок, моніторингу та аудитів; лише 8 % – державними закупівлями та витрачанням бюджетних коштів. Здебільшого такий сплеск громадянської активності й попит на демократичний контроль за діяльністю влади пов'язаний із подіями Революції гідності [12].

Таким чином, електронні інформаційні ресурси органів місцевого самоврядування (веб-сайти рад) не виконують своїх комунікативних функцій сповна, оскільки часто містять лише інформацію загального характеру, зокрема дані про структуру (апарат), години й подібну декларативну інформацію. Знайти повноцінні звіти щодо виконання державних програм, дотримання або факти порушень законодавства на таких інформаційних ресурсах практично не виявляється можливим, що унеможливує здійснення контролю за ефективністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Активний вид доступу до публічної інформації полягає в обов'язку органу влади надавати відповідь на запит від особи або групи осіб. Важливо виділити проблеми комунікації громадян з органами місцевого самоврядування через надання запитів на публічну інформацію.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Треба зауважити, що це не стосується інформації, яка ще не є створеною і може бути отримана шляхом узагальнення, аналітичної обробки даних. Термін надання відповіді не пізніше п'яти робочих днів. А також розпорядник інформації має можливість використати процедуру продовження строку розгляду запиту на інформацію до 20 робочих днів з повідомленням та обґрунтуванням такої процедури запитувача письмово [8].

Центром Політичних студій та Аналітики було здійснено Моніторинг забезпечення міськими радам доступу до публічної інформації (відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації») та виявлено ряд проблем роботи із запитами [6, 14].

1. У розпорядників, які оприлюднили розгорнуту інформацію щодо порядку отримання публічної інформації, в основному, не зазначено про можливість отримати консультацію під час оформлення інформаційного запиту. Або ж, розпорядники надають консультації про оформлення запитів тільки частково, переважно посилаючи на їх зразки.

2. Деколи згадується про можливість ознайомитися з публічною інформацією в приміщенні розпорядника, а також, не повідомляється у відповідях на запити. У випадку коли обсяг інформації перевищує 10 сторінок запитувачу пропонують оплатити рахунок за копіювання та друк та не повідомляють про інші варіанти в отриманні інформації (самостійно фотографувати, копіювати, отримати інформацію в електронній формі).

3. Найчастіше відсутня інформація, що можна подавати запити усно і факсом, не вказано в якій формі можна отримати інформацію, відсутні передбачені законом строки отримання інформації.

4. У запитувачів публічної інформації виникають складнощі, передовсім, щоб знайти кабінет, де можна подати запит на інформацію. Підставою для цього є відсутність вказівників, працівники розпорядника не володіють відповідною інформацією і не можуть надати допомогу в пошуку, тому перенаправляють з одного кабінету в другий.

5. Інформація, що розміщена на офіційних веб-сайтах органів місцевого самоврядування, про те, де можна подати запит на інформацію, не відповідає дійсності або вказані інші номери кабінетів.

6. Приміщення розпорядників не обладнані стендами з інформацією про отримання публічної інформації або вона некоректно викладена або переплутана з інформацією про подання звернень громадян.

7. Вчасність надання запитуваної інформації у відповідь на запити є не менш слабким місцем у виконанні норм Закону міськими радами, ніж отримання відповіді як такої. Так, 81 % відповідей на запити було надано у відведений законом 5-ти денний термін.

Наприклад, за результатами моніторингу змісту розділів «Доступ до публічної інформації» або «Публічна інформація», на сайтах міських рад було встановлено, що більшість міських рад (66 %) мають окремо визначену електронну скриньку для отримання запитів, натомість третина (34 %) з них – адресу для надсилання запитів у спеціальному розділі взагалі не вказує. Найбільше міських рад, які не згадують на своїх сайтах про спеціальну скриньку, і ймовірно послуговуються загальними – серед рад звичайних (малих) міст 56 %, найменше – серед міськрад обласних центрів (Одеська і Чернівецька міські ради, що становить 8 %). З-поміж рад міст обласного значення таких 25 % [6].

Щодо причин порушення права доступу на інформацію, то було визначено такі: 1) низький рівень фахової підготовки посадових і службових осіб, який проявляється в нездатності тлумачити норми закону; 2) відсутність культури інформаційної відкритості влади; 3) істотні недоліки та невідповідність міжнародним стандартам у сфері доступу й свободи інформації законів, що регламентують реалізацію права на доступ до інформації; 4) матеріально-технічні причини неупорядкованості інформації. Також було визначено, що «в Україні необхідно запровадити інститут інформаційного уповноваженого, який буде займатись як захистом права на доступ до інформації, так і захистом інформації про особу».

Отже, з метою підвищення взаємодії та правового контролю громадськості над владою необхідно: посилити комунікативні можливості громадян у здійсненні громадського контролю за діяльністю депутатів місцевих рад, доступі до прийняття

рішень місцевого значення; підвищити відповідальність посадових осіб щодо забезпечення повного та своєчасного надходження й оновлення інформації, оприлюднення рішень міської ради, рішень виконкому й розпоряджень міського голови, що стосуються територіальної громади, в тому числі за минулі роки, і повного доступу громадян до проектів рішень, винесених на засідання міських рад для отримання та публічного обговорення громадськістю змісту та можливих наслідків їх упровадження.

Відзначимо, що публічність влади, відкритість інформації та адекватна поінформованість населення сприяють становленню налагодженого каналу зворотного зв'язку, формують свідому політичну участь громадян, надають можливості для обґрунтованої відповіді та раціонального впливу громадськості на державні рішення. Однак на сучасному етапі нерозв'язаними залишаються проблеми відсутності національної системи індикаторів (параметрів) оцінювання стану інформаційної системи регіонів, відсутність інтегрованої системи національних інформаційних ресурсів та інформаційної органів місцевого самоврядування та громади, недостатність необхідних фінансових і матеріально-технічних ресурсів й ефективності їх використання [4].

1. Андреева Г.І. До питання якості інформаційного забезпечення аналізу господарської діяльності [Електронний ресурс] / Г.І.Андреева, А.С.Ярошенко // Ефективна економіка. – 2013. – № 2. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua>.

2. Відкритість та прозорість органів державної влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Івано-Франківськ. центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ, 2012. – С. 115.

3. Галаган Л. Специфіка інформаційного забезпечення органів державної влади в Україні в контексті впровадження електронного урядування [Електронний ресурс] / Л. Галаган // Міжнародна наукова конференція [«Місце і роль бібліотек у формуванні національного інформаційного простору»]. – Режим доступу : <http://conference.nbuv.gov.ua/report/view/id/298>.

4. Гурняк І. Л. Системна потужність і громадянська ефективність як критерії оцінки функціонування територіальних громад [Електронний ресурс] / І. Л. Гурняк, О. І. Яремчук // Теорія та практика державного управління. – 2015. – № 1 – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-1/index.html>.

5. Конституція України із змінами, внесеними Законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII, від 21 лютого 2014 року № 742-VII. – 45 с.

6. Моніторинг забезпечення міськими радами доступу до публічної інформації [Електронний ресурс] // Центр політичних студій та аналітики. – Режим доступу : <http://www.cpsa.org.ua/vydannya/monitorynh-zabezpechennya-miskymy-radamy-dostupu-do-publichnoji-informatsiji/>.

7. Наконечний В. С. Стан розвитку управління інформаційною безпекою в світовій практиці та її вплив на економічний розвиток України / В. С. Наконечний // Сучасний захист інформації. – 2015. – № 4. – С. 10–15.

8. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

9. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР. / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>.

10. Рейтинг відкритості офіційних веб-сайтів центральних органів виконавчої влади України 2013 р. [Електронний ресурс] // Аналітичний звіт. – Режим доступу : https://ittp.org.ua/wp-content/uploads/2014/02/MainReportNED_1-67_prynt.pdf.

11. Сковчиляс-Павлів О. В. Способи здійснення права на доступ до публічної інформації / О. В. Сковчиляс-Павлів // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки : зб. наук. пр. – 2015. – № 813. – С. 76–80.

12. Соціологічні опитування [Електронний ресурс] / Центр Разумкова. – Режим доступу : <http://razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php>.

13. Харечко І. З. Доступ до публічної інформації в умовах інформаційного суспільства: поняття, механізми / І. З. Харечко // Інформаційне забезпечення транскордонного співробітництва України : матеріали I Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф., (м. Луцьк, 14–15 трав. 2013 р.) : у 2 т. / за заг. ред. А. М. Митко. – Луцьк : Вежа-Друк, 2013. – Т. 1. – С. 114–120.

14. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, 2015 р. [Електронний ресурс] / Уповноважений Верховної Ради з прав людини. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=3>.

The article examine the problems of communication of citizens with local authorities through access to public information, which indicates a lack of organization of work for its support and violates the requirements of legislation and prevent her getting the caller.

Key words: public information, local authorities, public communication, transparency, openness.

Рассматрено проблемы коммуникации граждан с органами местного самоуправления через доступ к публичной информации, что свидетельствует о недостаточной организации работы по его обеспечению, а также нарушает требования законодательства и препятствует в ее получении спрашивающего.

Ключевые слова: публичная информация, органы местного самоуправления, общественность, коммуникация, прозрачность, открытость.