

## ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ОФІЦІЙНУ ІНФОРМАЦІЮ

### MAIN DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF THE RIGHT OF CITIZENS TO OFFICIAL INFORMATION

Погорілецька А.В., старший викладач  
кафедри кримінально-правових дисциплін  
Криворізького факультету

*Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена дослідженню проблем вдосконалення чинного законодавства про доступ до офіційної інформації в умовах інтеграції українського законодавства до європейських стандартів. Проаналізовано основні проблемні питання застосування норм ратифікованої Верховною Радою України Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів відповідними суб'єктами владних повноважень. Визначено напрямки, направлені на подолання проблем, пов'язаних з реалізацією в Україні Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів.

Окреслено основні проблеми впровадження електронних сервісів надання офіційної інформації за допомогою інформаційних технологій. Проаналізовано шляхи реформування української держави, направлені на розвиток України, як цифрової держави. Доведено необхідність підвищення рівня цифрової компетенції, як представників суб'єктів владних повноважень, так і громадян при реалізації свого права на доступ до офіційної інформації.

Зосереджено особливу увагу на першочергових заходах щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення права громадян на офіційну інформацію для реалізації європейських стандартів доступу громадян до офіційних документів та реалізації цифрової трансформації українського суспільства шляхом створення цифрових платформ та стратегій розвитку цифрової компетенції суб'єктів при забезпеченні та реалізації права громадян на офіційну інформацію.

Окреслено шляхи впровадження цифрових технологій в апарат держави з метою покращення умов реалізації права громадян на офіційну інформацію в умовах формування цифрової української держави.

**Ключові слова:** офіційна інформація, доступ до офіційної інформації, право громадян на офіційну інформацію, суб'єкт владних повноважень, цифрова компетенція, цифрова грамотність, цифрова держава.

The article is devoted to the research of problems of improvement of the current legislation on access to official information in the conditions of integration of the Ukrainian legislation to the European standards. The main problematic issues of application of the norms of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine by the relevant subjects of power are analyzed. Directions aimed at overcoming the problems related to the implementation of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents in Ukraine have been identified.

The main problems of introduction of electronic services of providing official information with the help of information technologies are outlined. The ways of reforming the Ukrainian state aimed at the development of Ukraine as a digital state are analyzed. The need to increase the level of digital competence of both government officials and citizens in exercising their right to access official information has been proven.

Particular attention is paid to priority measures to improve the organizational and legal support of citizens' right to official information to implement European standards of citizens' access to official documents and the digital transformation of Ukrainian society by creating digital platforms and strategies for digital competence in ensuring and implementing citizens' rights for official information.

The ways of introduction of digital technologies in the state apparatus in order to improve the conditions of realization of the right of citizens to official information in the conditions of formation of the digital Ukrainian state are outlined.

**Key words:** official information, access to official information, the right of citizens to official information, the subject of power, digital competence, digital literacy, digital state.

**Постановка проблеми.** Направленість української держави до європейських стандартів вимагає створення відповідного нормативно-правового забезпечення прав та гарантій громадян, у напрямку інформаційних прав людини, а саме права на інформацію, яка створена в результаті роботи суб'єкту владних повноважень або знаходиться у його розпорядженні. Україною ратифіковано Конвенцію про доступ до офіційних документів (далі – Конвенція), що розширює стандарти і вимоги до надання управлінських послуг суб'єктом владних повноважень, що потребує розробки узгоджених механізмів виконання даної Конвенції в умовах українського законотворчого закріплення правових основ надання офіційної інформації.

Саме тому, реалізацію стратегічного напрямку розвитку цифрової сфери українського суспільства слід спрямовувати на забезпечення інформаційних прав її учасників, що, в свою чергу, потребує впровадження чітких дій на напрямків з боку держави до реалізації Конвенції в Україні. Відкритість держави повинна реалізовуватись через органи державної влади та створювати рівноправні умови для реалізації права громадян на інформацію засобами, що забезпечують прозорість і відкритість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Основним завданням сучасної української держави є встановлення інформаційної взаємодії між органами державної влади, місцевим самоврядуванням, службовими та посадовими особами цих органів і громадянами, через надання відкритої інформації, що знаходиться у розпорядженні суб'єктів владних повноважень або була створена у результаті виконання своїх завдань та функцій, громадянам, що звернулись до відповідного органу з запитом або зверненням. Тому, особливого значення в сучасних умовах розвитку української держави набуває інформація, що знаходиться в розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів – офіційна інформація. На жаль, саме дані органи іноді неправомірно обмежують інформацію, що знаходиться у їх розпорядженні, не надають відповіді на запити чи звернення громадян, незаконно порушують терміни надання інформації громадянам, не висвітлюють інформацію про прийняті свої рішення, що містять інформацію відкритого режиму доступу, порушуючи при цьому інформаційні права громадян.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Певні спроби дослідження інформаційних прав і гарантій у своїх наукових доробках зробили наступні науковці: В.М. Брижко, О.С. Денісова, Р.А. Калюжний,

Т.А. Костецька, О.В. Кохановська, О.В. Логінов, А.І. Марущак, О.В. Нестеренко, Є.В. Петров, О.В. Соснін, В.С. Цимбалюк, М.Я. Швець. Проблемам інформаційної діяльності присвячені праці таких дослідників, як І.В. Арістова, І.Л. Бачило, Б.А. Кормич, В.М. Лопатин, М.А. Федотов.

Проблемими розвитку електронного врядування та цифрової держави займалися автори: А.А. Барікова, В.В. Головка, К.Р. Гуменна, В.Б. Марченко, Л.В. Машковська, Н.О. Петренко, Г.Ю. Разумей, М.М. Разумей, Н.П. Рябоконт, К.І. Сімаков, О.О. Скорик та ін.. Однак, питання організаційно-правового вдосконалення забезпечення права громадян на офіційну інформацію в сучасних трансформаційних умовах залишається не розкритим та потребує досліджень і уточнень.

**Метою даної статті є** виявлення актуальних проблем правового регулювання офіційної інформації в Україні, окреслення відповідних шляхів подолання даних проблем, окреслення напрямків організаційно-правового регулювання використання новітніх інформаційно-комунікаційних засобів забезпечення доступу до офіційної інформації, визначення перспектив реалізації права громадян на офіційну інформацію в умовах розвитку цифрової країни.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій європейські держави приділяють значну увагу застосуванню в своїй управлінській діяльності – цифровим технологіям. Україна також спрямувала вектор державного управління на застосування інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток цифрової держави. Це, в свою чергу, потребує визначення нових підходів та методів надання доступу до інформаційних ресурсів, які знаходяться у розпорядженні державних органів, та вимагає створення нового організаційно-правового механізму забезпечення права громадян на офіційну інформацію. Разом з тим слід відзначити, що ратифікація Україною Конвенції про доступ до офіційних документів встановлює європейські стандарти у сфері інформаційних прав громадян на офіційну інформацію, що потребує створення нових механізмів її впровадження та застосування.

В цілому Конвенція кожному гарантує право отримання офіційного документу, який знаходиться у розпорядженні державного органу. Також, Законом України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів» зазначено, що визначення поняття «державні органи», яке визначено у п.2 ст.1 Конвенції, додатково включає в себе: органи законодавчої влади, органи судової влади, фізичні чи юридичні особи щодо використання державних коштів [1].

Варто зазначити, що українське законодавство містить нормативно-правове закріплення права громадян на доступ до офіційних документів, у Законі України «Про доступ до публічної інформації». Українським законодавцем у даному Законі окреслено поняття «публічна інформація» [2], при цьому слід відзначити, що перелік суб'єктів у даних правовідносинах набагато більший, ніж суб'єкти означені Конвенцією. У Кодексі адміністративного судочинства України у п.7 ст. 4 також визначено поняття суб'єкту владних повноважень [3]. Так, статтею 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначено перелік суб'єктів, що можуть бути розпорядниками інформації. Визначення суб'єкту владних повноважень включає в себе більший перелік суб'єктів, ніж визначено у п.7 ст.4 КАСУ. Подібність присутня тільки у п.1 ч.1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Дана позиція також викладена у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», що приводить до неузгодженості при встановленні юрисдикції розгляду спору, через те, що п.п.2–4 ч.2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» містить додатковий перелік роз-

порядників публічної інформації, а саме: суб'єкти господарювання та юридичні особи [4].

Після аналізу вищезазначених норм можна дійти висновку, що існує нормативна неузгодженість у визначенні поняття суб'єкт владних повноважень, тому для забезпечення правових гарантій більш доцільним є розмежування суб'єктів, передбачених у ст. 13 вищезазначеного Закону, які володіють публічною інформацією на дві групи: 1) суб'єкти владних повноважень; 2) інші розпорядники публічної інформації. Так, у попередніх дослідженнях нами було визначено, що під офіційною інформацією слід розуміти – документовану інформацію на будь-якому матеріальному носії, створена і/або надана суб'єктом владних повноважень при виконанні поставлених перед ними завдань та функцій, за рахунок державного бюджету [5, с. 183].

Цікавим є той факт, що у пояснювальному звіті до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів дано роз'яснення, що саме розуміється під державним органом – «це органи на національному, регіональному та місцевому рівнях» [6]. Таким чином дія даної Конвенції поширюється не тільки на органи державної влади, а й на органи місцевого самоврядування, що створює загальну відкритість діяльності української держави, яка додатково розширила перелік суб'єктів, які мають право отримати доступ до публічної інформації шляхом запиту. Саме тому, слід розмежовувати поняття публічної та офіційної інформації між собою, встановивши, що офіційна інформація – це особливий складовий вид публічної інформації, що створює умови для доступу до офіційних документів в умовах європейської інтеграції української держави.

Ратифікація Конвенція закріпила в Україні європейські стандарти доступу до офіційних документів, механізм реалізації яких передбачено в Законі України «Про доступ до офіційної інформації», «Про інформацію», «Про звернення» та ін.. Ратифікація вищезазначеного документу дозволить створити систему контролю за дотриманням виконання Конвенції, що забезпечує гарантії доступу до офіційних документів державами, що підписали дану Конвенцію. Позитивним також є той факт, що при отриманні офіційного документу, діє умова вільного отримання, за яким особа не повинна пояснювати, для яких цілей їй необхідна дана інформація. Єдиним обмеженням у даному випадку є інформація з обмеженим доступом, однак при реалізації права громадян на доступ до публічної інформації зазначено, що обмеженню підлягає не документ в цілому, а тільки та частина, яка містить певну інформацію з обмеженим доступом.

Механізм отримання офіційних документів, які знаходяться у розпорядника владних повноважень, включає в себе не тільки право громадянина на отримання відповіді на запит, а й зобов'язує уповноважений орган, згідно до норм українського законодавства, оприлюднювати дані на офіційних сайтах, спеціальних друкованих виданнях, на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, відповідних реєстрах в залежності від типу даних, та виду інформації. Значна проблема у реалізації права громадян на офіційну інформацію – це відсутність розуміння, коли особа звертається з запитом до уповноваженого суб'єкта владних повноважень, а коли з іншою формою реалізації своїх прав та гарантій – звернення, скарга, заява, пропозиція. Саме тому, п. 1.1 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» зазначено, що не може бути інформаційним запитом звернення, для відповіді на який слід створити інформацію або обробити її під індивідуальні особливості та умови викладені у запиті [4]. В даному випадку суб'єкту владних повноважень необхідно створити нову інформацію, яка не знаходиться у його володінні, однак з урахування принципу добросовісності, деякі суб'єкти

владних повноважень надають запитувачам документи, які запитувач вже самостійно може обробити під власні індивідуальні вимоги, що вочевидь потребує проведення відповідної роз'яснювальної роботи з громадянами.

З метою реалізації Конвенції розпорядники офіційної інформації повинні забезпечити реалізацію права громадян на офіційну інформацію шляхом: надання відповіді на запит або звернення, наданням доступу до своїх реєстрів даних, які регулярно оновлюються новими даними. Тому, є доцільним до Єдиного державного вебпорталу відкритих даних залучити всіх розпорядників публічної інформації, це, в свою чергу, забезпечить відкритість держави в умовах цифрового розвитку українського простору. Тому однією із основних проблем, яка виникає при реалізації права громадян на офіційну інформацію – це поганий електронний документообіг, серед яких і погане функціонування офіційних електронних скриньок суб'єкту владних повноважень, які не пристосовані на відправлення великих розмірів сканованих документів, які іноді призводять до ігнорування надання відповіді суб'єктом владних повноважень у електронному вигляді.

Отже, в сучасних умовах переходу української держави до цифрової держави, одним із шляхів виконання Конвенції відповідно до європейських стандартів слід застосувати інформаційно-комунікаційні технології у роботі державних органів та органів місцевого самоврядування. Застосування останніх дозволить підвищити ефективність роботи у вигляді: швидкої взаємодії суб'єктів правовідносин, відсутності витратної частини на відповідь, що в цілому сприятиме відкритості та ефективності державних органів та місцевого самоврядування.

Варто відзначити, що для реалізації принципів Концепції слід створити Стратегію організаційно-правової направленості, у якій зазначити організаційні і технічні вимоги до впровадження Концепції засобами цифрових технологій до системи суб'єктів владних повноважень при реалізації права громадян на офіційну інформацію. Значну увагу у даній стратегії слід відвести питанню цифрової компетенції суб'єктів, які приймають участь у інформаційних правовідносинах при реалізації права громадян на офіційну інформацію. На жаль, низький рівень комп'ютерної грамотності, як громадян, так і представників владних повноважень, потребує направлених шляхів вирішення шляхом підвищення компетенції учасників процесу.

Для реалізації проекту Цифрова держава слід створити дієвий організаційно-правовий механізм взаємозв'язку органів державної влади та громадян, для функціонування якого слід взяти за основу напрямки цифрового впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність суб'єкту владних повноважень та напрямки приведення законодавства України до європейських стандартів. Саме прийняття суб'єктами владних повноважень швидких рішень у сучасному світі є показником рівня ефективності уповноваженого органу, тому всі суб'єкти інформаційних технологій необхідно залучити до одного інформаційного сервісу Єдиного державного вебпорталу відкритих даних, в зв'язку з єдиним форматом доступу до офіційних документів, що дозволяють за допомогою

хмарних технологій обробляти великі об'єми офіційних документів та надавати адміністративні послуги у електронному вигляді, у крайній короткі строки, згідно до вимог Конвенції. Тому слід визначити стратегію узгодженої роботи органів державної влади та місцевого самоврядування щодо внесення офіційних документів до Єдиного державного вебпорталу відкритих даних, що створить цифрову індустрію надання електронних послуг державними органами влади та місцевого самоврядування. При цьому політика держави повинна бути направлена на цифрову спрямованість не тільки держави, а й громадян, шляхом цифрової ідентифікації за допомогою цифрового підпису. Вочевидь, що з боку держави повинні бути розроблені і реалізовані спрямовані заходи на захист цифрових даних учасників цифрового процесу з боку держави, що потребує відповідних розробок у галузі захисту персональних даних шляхом перевірки всіх механізмів та протоколів перевірки ідентифікації суб'єктів інформаційних правовідносин при реалізації права громадян на офіційну інформацію.

**Висновки і пропозиції.** На підставі викладеного можемо дійти наступних висновків:

1. Офіційна інформація представляє собою особливий вид публічної інформації, за допомогою якої створюються умови для доступу до офіційних документів в умовах спрямованості української держави до стандартів ЄС.

2. Ратифікація Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів встановлює європейські стандарти до доступу до офіційних документів, механізм якого в Україні закріплено Законом України «Про доступ до офіційної інформації», що, в свою чергу, додатково дозволить створити систему контролю за гарантією особи на право доступу до офіційних документів державами, що підписали дану Конвенцію.

3. Механізм отримання офіційних документів, є багатограним і складається не тільки з права громадянина на отримання відповіді на запит, а покладає обов'язок на суб'єкта владних повноважень оприлюднювати офіційні дані на офіційних сайтах, спеціальних друкованих виданнях, на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, відповідному реєстрі, згідно до виду інформації, тощо.

4. Існують певні проблеми розмежування поняття «запит» та «звернення» з зі сторони громадян. Значна кількість громадян не розуміє, коли він звертається з запитом до уповноваженого суб'єкта владних повноважень, а коли із іншою формою реалізації своїх прав та гарантій – звернення, скарга, заява, пропозиція, що повинно знайти своє відображення у стратегії розвитку інформаційної компетенції громадян.

5. Розвиток цифровізації державних послуг в українському суспільстві з використанням інформаційно-комунікаційних технологій сприятиме ефективності та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень при реалізації права громадян на офіційну інформацію. Правовим підґрунтям впровадження цифрових технологій у роботу суб'єктів владних повноважень всіх ланок влади має бути вироблена Стратегія уряду, направлена цифровий розвиток української держави в умовах цифрової трансформації згідно до основних засад ЄС.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів : Закон України від 20.05.2020 № 631-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-20#Text>.
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 №2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text/>
4. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду від 29.09.2016 №10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text>.
5. Pohoriletska A., Bohatyrova M. OFFICIAL INFORMATION AS OBJECT OF LEGAL REGULATION. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 181 – 184.
6. Пояснювальний звіт до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. URL: <https://rm.coe.int/explanatory-report-to-the-council-of-europe-convention-on-access-to-of/1680a23bf0>.