

УДК 342.9

**В.І. МЕЛЬЧЕНКО**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА РЕЖИМОМ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

*Ключові слова:* законність, державний контроль, режим доступу до інформації

Держава здійснює контроль за режимом доступу до інформації з метою забезпечення додержання вимог законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, недопущенні необґрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом.

У системі соціального управління контроль – це найважливіший вид зворотного зв'язку, по каналам якого суб'єкти влади одержують інформацію про фактичний стан справ, про виконання рішень. Він використовується для підвищення виконавчої дисципліни, оцінки роботи, запобігання небажаних наслідків, оперативного регулювання процесів. Метою контролю є не тільки забезпечення додержання та виконання чинних законів та підзаконних нормативних актів, виявлення відхилень в діяльності підконтрольних суб'єктів, але й нагляд за доцільністю та ефективністю використання дискреційних повноважень органами виконавчої влади та посадовими особами, можливість виявлення нових прогресивних методів вирішення різного роду завдань, виконання управлінських рішень.

Як відомо, законність є одним з основних атрибутів демократичної держави. На жаль, Україна, на відміну від ряду європейських країн, не має таких тривалих демократичних традицій з розгалуженою системою державних та громадських інститутів зі спадковим

досвідом реального механізму протидії і стримувань і взаємним політичним контролем конкурентів, об'єднаних єдиною метою – «діяти на благо людини, суспільства та держави» [1, с.44]. У той же час, державний контроль є однією з найбільш дієвих гарантій у сфері забезпечення права громадян на інформацію. Саме з огляду на зазначене, особливо актуальним є питання практичної реалізації встановлених у Конституції України гарантій в інформаційній сфері.

Різним аспектам державного контролю як різновиду соціального і як однієї з функцій державного управління, приділена значна увага у роботах: В.Б. Авер'янова, В.Г. Афанасьєва, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Л.К. Воронової, В.М. Горшенєва, Б.М. Лазарєва, С.С. Студенікіна, М.С. Студенікіної, Ю.О. Тихомирова, О.Ф. Фрицького, В.В. Цветкова, В.Є. Чіркїна, К.В. Шорїної, Ц.А. Ямпольської та інших авторів. У той же час загальна кількість публікацій, що присвячена дослідженню питань державного контролю, не знімає, а навпаки, підтверджує актуальність досліджуваної проблеми. Однак питання здійснення державного контролю за режимом доступу до інформації як способу забезпечення законності у державному управлінні не знайшло належного відображення. Тож метою статті є дослідження призначення державного контролю за режимом доступу до інформації як способу забезпечення законності у державному управлінні, а завданням – виокремлення проблем його здійснення та пошук оптимальних шляхів їх подолання.

Законність і дисципліна – це основні умови існування будь-якої демократичної держави, її обов'язкові риси. Вони невіддільні одна від одної. Законність можлива тільки при суворому дотриманні дисципліни усіма фізичними та юридичними особами, а дисципліна, в свою чергу, обумовлюється рамками закону [2, с.215].

Словник визначає законність як «загальноприйняте, усталене правило співжиття, норму поведінки», що охороняється законами [3, с.67] або як виключне надбання право-

вої держави, яке виражається в режимі панування закону у взаємовідносинах особи та держави, громадянина та посадової особи (органу держави) [4, с.41], а дисципліну – як «твердо встановлений порядок, дотримання якого є обов'язковим для всіх членів даного колективу; розпорядок» [3, с.101].

У теорії права зміст законності розглядають у трьох аспектах: по-перше, в плані правового характеру суспільного життя; по-друге, з позиції вимоги загальної поваги до закону та обов'язкової його поваги всіма суб'єктами; по-третє, під кутом зору вимоги безумовного захисту та реального забезпечення прав, інтересів громадян та охорони правопорядку в цілому від будь-якої сваволі [5, с.3].

Зв'язок між законністю та демократією в науковій літературі розглядається як іманентна, необхідна умова, зміст і характер якої визначаються конкретним аспектом, в якому розглядається їх співвідношення. По-перше, це може бути зв'язок причини та наслідків: через дотримання законності досягається втілення волі народу. По-друге, це може бути зв'язок змісту (влада народу) і форми його втілення (законність). По-третє, це може бути зв'язок явища (демократія) та його складової (законність) [6, с.164]. Законність як принцип здійснення державою владних повноважень (вимога законодавчого закріплення компетенції владних структур, ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону, дотримання в діяльності державних структур конституційних прав і свобод людини [7, с.49].

Законність розглядається також як режим, тобто як певний стан суспільних відносин. Змістом такого стану є відповідність суспільних відносин розвиненій системі законів та підзаконних актів як один з основних елементів демократичної, правової держави. А.А. Алексєєв визначив законність як елемент правової культури [8, с.21], стверджуючи, що поняття «законність» характеризує правову дійсність, що розглядається під кутом зору права, яке здійснюється практично, а також ідейно-політичних основ правової системи з її зв'язками з основоположними зага-

льнополітичними інститутами, з політичним режимом даного суспільства.

На нашу думку, дослідження поняття «законність» в сфері доступу до інформації необхідно розглядати як режим, зміст якого полягає у взаємному додержанні законів в інформаційній сфері як населенням, так і владою. Коли в даній сфері рівень законності низький, то навіть якщо інші гілки влади суворо виконують юридичні приписи, є підстави говорити про руйнування, кризу режиму законності. Добре розвинуте законодавство також сприяє забезпеченню законності. Навпаки, відсутність необхідних правових норм та прогалини в правових актах негативно впливають на її стан.

Як відомо, сьогодні переважна більшість нормативно-правових актів приймається ситуативно або ж мають політичний мотив, в результаті чого можна спостерігати: відсутність ієрархічної єдності законів та адекватного понятійного апарату, суперечність практичного застосування нормативно-правових актів, як наслідок, відсутність реального правового механізму реалізації державного контролю за безпосереднім наданням відкритої інформації громадянам, низька правова культура посадових осіб, відповідальних за надання інформації громадянам. У той час, законодавство повинно бути засобом легалізації права державою заради інтересів суспільства та громадян. Законність – це, перш за все, наявність достатньої кількості юридичних норм високої якості, а вже потім їх суворе дотримання усіма суб'єктами права. Ефективним засобом забезпечення виконання положень законодавства в інформаційній сфері і є система контролю.

Вивчення практики контрольної діяльності в сфері доступу до інформації свідчить про численні порушення положень законодавства. Так, під час перевірок в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації», Генпрокуратурою виявлено порушення: відсутність спеціальних місць для роботи запитувачів з документами

чи їх копіями; не призначення відповідальних осіб для забезпечення доступу до публічної інформації (там, де такі особи призначені, з ними не проведені відповідні навчання); незабезпечення оприлюднення інформації, передбаченої чинним законодавством; порушення строків при наданні інформації на запити та неправомірність відмови у її наданні [9]

Відсутність достатніх механізмів, які б гарантували дієвість інформаційного законодавства, породжує неповагу до закону, тому необхідно рішуче усунути розрив між вимогами законодавства та їх виконанням. Разом з тим негативні тенденції, що властиві діяльності виконавчої влади будь-якої країни, притаманні і органам виконавчої влади України. В їх діяльності мають місце такі явища, як невизначеність структури системи органів виконавчої влади, неузгодженість діяльності її ланок, корумпованість та не завжди належний професіоналізм в управлінському апараті. Значною мірою утвердженню демократичних засад мав би сприяти державний контроль, який унеможлиблює поширення таких явищ, як ігнорування закону, низька виконавча дисципліна, неналежне виконання посадовими особами своїх повноважень та нехтування правами та законними інтересами громадян.

На нашу думку, для підвищення ролі державного контролю в забезпеченні законності в сфері доступу до відкритої інформації необхідно істотно підвищити якість адміністративно-правової регламентації структури і діяльності органів та посадових осіб, що його здійснюють, шляхом більш чіткого й обґрунтованого закріплення функцій та повноважень цих органів, а також уточнення і конкретизації їх відносин з іншими суб'єктами у цій сфері. При цьому, як видається, важливо істотно підвищити роль законів у регулюванні інформаційної сфери. У даний час належне здійснення державного контролю, спрямованого на зміцнення режиму законності в інформаційній сфері ускладнено відсутністю нормативних актів, що регламентують процедуру здійснення контрольної діяльності за досту-

пом до інформації. Ці питання є особливо актуальними для України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Отже, необхідність законодавчого регулювання порядку діяльності державних органів та інших суб'єктів, які виконують владні (розпорядчі) функції, і особливо їх відносин з приватними особами, сьогодні є дуже актуальними. Важливо враховувати міжнародний досвід, норми та стандарти Ради Європи в інформаційній сфері. Однак варто відзначити, що «сліпе» копіювання зарубіжного досвіду, нехай навіть й конструктивного, не означає, що напрацьовані десятиліттями закордонні моделі правових інститутів обов'язково дадуть користь Україні, яка має інше історичне середовище, правову культуру, зрештою, іншу правову систему.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
2. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підруч. [для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. освіти] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко, В. В. Зуй ; Ю. П. Битяк (ред.). – Х. : Право, 2000. – 520 с.
3. Новий тлумачний словник Української мови : у 4-х т. Т. 2. – К, 1998. – 910 с.
4. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права : учеб. пособие / рук. авт. кол. Панов Н. И. – Харьков, 1993. – 154 с.
5. Бахрах Д. Н. Вопросы законности в государственном управлении / Д. Н. Бахрах // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 3–12.
6. Рабинович П. М. Упрочнение законности – закономерность социализма. – Львов : Изд. объедин. «Вища шк.», 1975. – 260 с.

7. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 2: Д-Й / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – 744 с.

8. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т. Т. I / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – 360 с.

9. Виявлено факти порушення вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sta.lviv.ua/index.php?id=30&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=26445&tx\\_ttnews\[backPid\]=2120&cHash=a5560add1](http://www.sta.lviv.ua/index.php?id=30&tx_ttnews[tt_news]=26445&tx_ttnews[backPid]=2120&cHash=a5560add1).

*Мельченко В. І. Державний контроль за режимом доступу до інформації як спосіб забезпечення законності у державному управлінні / В. І. Мельченко // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 625–628 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12mviudu.pdf>*

Виконано дослідження державного контролю за режимом доступу до інформації як способу забезпечення законності у державному управлінні, здійснене на підставі аналізу відповідних нормативно-правових актів і поглядів науковців.

\*\*\*

*Мельченко В.И. Государственный контроль над режимом доступа к информации как способ обеспечения законности в государственном управлении*

Выполнено исследование контроля над режимом доступа к информации как способ обеспечения законности в государственном управлении, осуществленное на основании анализа соответствующих нормативно-правовых актов и взглядов ученых.

\*\*\*

*Mel'chenko V.I. State Control above the Access Mode to Information as a Method of Providing of Legality is in State Administration*

Research of control is executed above the access mode to information as a method of providing of legality is in state administration, carried out on the basis of analysis of the proper normative-legal acts and looks of scientists.