

УДК 34:004+342.553+571

ДУБНЯК М.В., аспірант НДІ інформатики і права НАПрН України

СИСТЕМА ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ, ЯК ОСНОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

***Анотація.** В статті з'ясовано особливості розуміння деяких базових категорій інформаційного права у їх прикладному застосуванні до певної предметної сфери – місцевого самоврядування та сформульовані дефініції термінів “інформаційна взаємодія”, “інформаційний продукт”, “інструмент інформаційної взаємодії”. Обґрунтовано необхідність наявності взаємоузгодженої системи термінів як умови формування пропозицій щодо внесення змін в законодавство та запропоновано макет законопроекту щодо правового регулювання інформаційної взаємодії в процесі прийняття рішень на місцевому рівні із поясненням змісту конкретних правових норм та підходів щодо їх формулювання.*

***Ключові слова:** поняття, інформаційна взаємодія, місцеве самоврядування, інформаційне право.*

***Аннотация.** В статье выяснены особенности понимания некоторых базовых категорий информационного права в их прикладном применении к определенной предметной области – местному самоуправлению и сформулированы дефиниции терминов “информационное взаимодействие”, “информационный продукт”, “инструмент информационного взаимодействия”. Обоснована необходимость наличия взаимосогласованной системы терминов как условия формирования предложений по внесению изменений в законодательство и предложен макет законопроекта о правовом регулировании информационного взаимодействия в процессе принятия решений на местном уровне с объяснением содержания конкретных правовых норм и подходов к их формированию.*

***Ключевые слова:** понятие, информационное взаимодействие, местное самоуправление, информационное право.*

***Summary.** The article provides particular features of understanding of a certain basic categories of information law in their application to a specific subject area – local government. The following terms are defined: “information interaction”, “information product”, “the instrument of information interaction”. The necessity of mutually agreed terminology is justified, as a condition for proposition of legislation amendments. The draft law is proposed to address the legal regulation of information interaction in decision making process at the local government level, explaining the content of specific legal rules and approaches to their formulation.*

***Keywords:** terms, categories, information interaction, local government, information law.*

Постановка проблеми. Під час аналізу нормативно-правових актів (Закон України “Про місцеве самоврядування”, регламенти рад та статuti громад) стає зрозуміло, що всі етапи прийняття рішення базуються на інформаційній взаємодії між різними суб’єктами місцевого самоврядування, в тому числі і територіальною громадою, а якість прийнятих рішень безпосередньо залежить від можливості отримувати, використовувати та надавати для подальшої роботи повну, достовірну та своєчасну інформацію, тобто забезпечувати повний цикл ефективного обороту інформації.

Правове регулювання в частині забезпечення участі територіальної громади в процесі прийняття рішень нормами інформаційного права безперечно сприятиме підвищенню якості рішень та рівня життя територіальної громади. Результати теоретичних досліджень інформаційної взаємодії у місцевому самоврядуванні викладено

в роботі [1]. Зокрема, запропоновано соціальну модель процесу прийняття рішення, на її базі створено правову модель інформаційної взаємодії, при дослідженні інформаційних правовідносин виявлено дисбаланс у правовому регулюванні обсягу закріплених прав, обов'язків та відповідальності всіх суб'єктів місцевого самоврядування, а також встановлено, що способи участі членів територіальної громади в управлінні місцевими справами є недосконалими саме через неповноту правового регулювання обороту інформації між всіма зацікавленими суб'єктами.

З'ясовано, що на основі змісту дефініцій системи термінів, які використовуються для побудови такої моделі, в основному формується загально теоретичне та практичне уявлення про сутність та межі предмету дослідження – інформаційної взаємодії у місцевому самоврядуванні, а також певним чином визначається обсяг правового регулювання нормами інформаційного права.

Таким чином, є актуальним формування узгодженої та універсальної системи термінів інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні, що забезпечить вдосконалення законодавства, в частині регулювання інформаційних відносин в процесі використання інструментів інформаційної взаємодії у місцевому самоврядуванні.

Результати аналізу наукових публікацій свідчить про те, що розробкою та удосконаленням термінологічного апарату інформаційного права присвячено роботи таких науковців І.В. Арістової, О.А. Баранова, К.І. Белякова, В.М. Брижка, В.Г. Пилипчука, Н.А. Савінової, О.М. Селезньової, І.М. Сопілко, В.М. Фурашева та інші. Окремі питання інформаційної взаємодії досліджували В.Я. Місюра, Ю.С. Назар, Т.Є. Сігаєва, А.Г. Спиркин, О. Ястремська.

Метою статті є дослідження системи термінів інформаційного права та встановлення особливостей їх праворозуміння при застосуванні у предметній сфері – в частині удосконалення законодавства щодо інформаційної взаємодії у місцевому самоврядуванні.

Виклад основного матеріалу. Дослідження інформаційних відносин є предметом галузі інформаційного права, а відтак необхідно з'ясувати чи мають свою специфіку “класичні” терміни та їх дефініції інформаційного права при їх застосуванні у будь-якій предметній сфері, в нашому випадку – в місцевому самоврядуванні.

Відповідно до системного галузевого і міжгалузевого характеру термінів та їх дефініцій правового інституту, галузі права та законодавства в цілому покликані виконувати ієрархічну системо та структуро-утворювальну функцію [2, с. 64]. Тобто, терміни незалежно від сфери їх застосування повинні розумітись однаково, що забезпечує єдність правової системи.

Досліджуючи значення дефініцій в законодавчих текстах А.В. Хворостянкіна, зазначає, що будь-який правовий припис виражається за допомогою термінів, як основних мовних одиниць, які мають бути зрозумілими для всіх осіб, яким адресовано припис. Одним із способів забезпечення такої зрозумілості є застосування в текстах нормативно-правових актів правових дефініцій [3].

В межах цієї статті проведемо дослідження основних термінів інформаційного права в контексті їх застосування при правовому регулюванні суспільних відносин у місцевому самоврядуванні: інформаційні потреби, інструмент інформаційної взаємодії, об'єкт інформаційних правовідносин, інформаційний продукт, інформаційна взаємодія.

Інформаційна потреба – усвідомлена необхідність у знаннях, або іншими словами – усвідомлення недостатності наявних знань [4, с. 327].

Під-час дослідження інформаційної діяльності у місцевому самоврядуванні встановлено, що обсяг інформації, який надається органом місцевого самоврядування

про свою діяльність, про етапи та зміст процесу прийняття рішення є неповним та таким, що вичерпно не може задовольнити інформаційних потреб громади.

Так, інформація про процес прийняття рішення, яка по суті повинна створити умови для забезпечення можливості громадянам брати участь в управлінні місцевими справами, насправді є фрагментарною та неповною, що не дозволяє громадянину скласти системне уявлення про етапи та зміст процесу прийняття рішення, а також про інструменти, за допомогою яких громадянин може вплинути на цей процес.

Разом з тим, вбачається звуженням розуміння “забезпечення інформаційних потреб громадянина” тільки у контексті отримання інформації в порядку доступу до публічної інформації через подання заяв і звернень, а також отримання інформації про діяльність органу влади зі ЗМІ, оскільки, в такому випадку, є лише етап отримання інформації від органу влади про його діяльність, що звужує категорію “інформаційні потреби громадян”, не охоплюючи участь та взаємодію, що є складовими елементами “управління місцевими справами”.

Таким чином, надаємо наступне визначення терміну “інформаційна потреба у місцевому самоврядуванні” – усвідомлена суб’єктами інформаційної взаємодії необхідність отримання знань про етапи та зміст процесу прийняття та виконання рішення, а також про інструменти, за допомогою яких громада може брати участь в цьому процесі.

Тобто, в процесі інформаційної взаємодії задоволення інформаційних потреб громадян та інших суб’єктів можна розглядати як наявність доступу до будь-якої інформації та можливостей реалізувати права, пов’язані із оборотом інформації, необхідної для участі в процесі прийняття рішення органом місцевого самоврядування.

Один із підходів визначення процесу прийняття управлінського рішення запропонував А.С. Безруков, який розумів його як сукупність взаємозалежних цілеспрямованих послідовних управлінських дій, які забезпечують реалізацію управлінських завдань, що знаходить відображення у функціях управлінського апарату щодо аналізу ситуацій та прийняття рішень на стратегічне і короткострокове планування [5].

Зазначене визначення не розкриває змісту “послідовних управлінських дій”, а тому для формування системного уявлення про процес прийняття рішення необхідно акцентуватись саме на його складових, тому на основі результатів дослідження [6] для місцевого самоврядування пропонується таке визначення: “процес прийняття рішення у місцевому самоврядуванні” – сукупність логічно-послідовних етапів циклу управлінської діяльності, який включає: визначення проблемного питання, внесення пропозиції щодо вирішення проблем, аналіз альтернативних проектів вирішення проблеми та їх рейтингування, розробка проекту рішення, прийняття рішення, оприлюднення прийнятого рішення та плану його виконання, виконання рішення, контроль за виконанням рішення, коригування плану виконання на будь-якому проміжному етапі за умови забезпечення будь-якому суб’єкту місцевого самоврядування можливості впливу на прийняття рішення через оцінку та врахування інформаційних продуктів, створених у процесі використання інформаційних інструментів.

Процес прийняття рішення обумовлений оборотом інформації між всіма суб’єктами, тому необхідно розглянути способи, форми та прийоми за допомогою яких здійснюється такий оборот інформації.

Дуже важливим елементом реалізації інформаційної взаємодії є інструменти. В європейських документах зустрічається вичерпне описання понад 20 інструментів, у законодавстві України – їх близько 10, але стан правового регулювання є недосконалим.

Під інструментом в прямому значенні розуміють засіб, спосіб для досягнення мети, або впливу, контролю чи зміни стану властивостей [7]. Так, наприклад, у фінансовому

праві фінансовим інструментом є будь-який контракт, який приводить до виникнення фінансового активу у одного суб'єкта господарювання та фінансового зобов'язання або інструмента капіталу у іншого суб'єкта господарювання [8].

Отже, інструментом незалежно від його використання в предметній сфері є засіб за допомогою якого здійснюється вплив з метою зміни існуючого стану будь-чого. При цьому з визначення фінансового інструменту вбачається наступний зв'язок: якщо один суб'єкт реалізує своє право, то в іншого суб'єкта (або суб'єкта, на якого спрямована реалізація права) виникає обов'язок.

Розглянемо інший приклад – діяльність прес-служб органів влади.

До інформаційних інструментів прес-служб органів місцевого самоврядування віднесено: 1) брифінг; 2) прес-реліз; 3) анонс; 4) прес-пам'ятка, 5) медіа-комплекти, 6) прес-конференція, 7) інтерв'ю, 8) виставки, 9) газетні статті, 10) буклети і брошури, 11) громадські слухання, 12) громадські дорадчі комітети, 13) опитування громадської думки, 14) громадська експертиза, 15) офіційний веб-сайт [9, с. 61-62].

Очевидно, що наведені у переліку інструменти 1 – 10, 15 є односторонніми каналами інформування, але вони аж ніяк не забезпечують взаємодію, оскільки відсутній суб'єкт та мета такої взаємодії, за допомогою зазначених інструментів відбувається лише інформування (створення та передання інформації). Більш цікавими є інструменти під номерами 11 – 14 з переліку, оскільки вони обумовлюють ціль та мету взаємодії. Тобто їх застосування обумовлює активні дії обох сторін.

Тому під “інструментом інформаційної взаємодії у місцевому самоврядуванні” пропонується розуміти певну сукупність методів, інформаційних технологій та засобів забезпечення інформаційної взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування.

Для подальшого описання правової моделі інформаційної взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування важливо мати уявлення про об'єкт інформаційних відносин. Змістовне, коректне та лаконічне визначення запропонував В.М. Брижко, за яким інформаційні відносини – це відносини, які виникають у всіх сферах життя і діяльності людини, суспільства і держави при збиранні, зберіганні, використанні та поширенні інформації [10, с. 86].

Об'єктом інформаційних правовідносин є інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [11]. Досліджуючи об'єкт інформаційних правовідносин, Д.О. Перов зауважує, що об'єктом правовідносин виступає благо, а не самі дії, незважаючи навіть на те, що вони будуть спрямовані на цей об'єкт [12, с. 92]. На нашу думку, зауваження вказаного дослідника є дещо передчасним, оскільки норми права регулюють майже всю різноманітність суспільних відносин, а тому звуження цього обсягу лише до визначення одного об'єкта, такого як “благо”, не забезпечує системності наукового дослідження.

Сучасному стану інформаційних відносин відповідає плюралістичний підхід, за яким об'єктом інформаційних правовідносин є матеріальні та нематеріальні блага, які можуть виступати у вигляді послуг, робіт, поведінки, дії та їх результатів [13, с. 71].

Отже, об'єкт “інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні” це матеріальні та нематеріальні блага, що є результатом інформаційної діяльності та поведінки суб'єктів місцевого самоврядування, які діють в рамках своїх юридичних прав і обов'язків та несуть юридичну відповідальність.

Таким чином, до об'єктів інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні може бути віднесено: матеріальний об'єкт – інформаційні продукти, які створюються суб'єктами місцевого самоврядування (членами територіальної громади та суб'єктами органу місцевого самоврядування) та пов'язані із реалізацією права (подання письмової

заяви, пропозиції, скарги, місцевої ініціативи, е-петиції тощо) чи здійснення повноважень (складання проекту нормативного акту, звіту тощо); нематеріальний об’єкт – право на подання заяви; право на розгляд чи відхилення пропозиції; різновидом поведінки – дії суб’єктів місцевого самоврядування, що пов’язані із збором підписів, поданням заяви, дії щодо організації роботи комісії та інші [14, с. 44].

Оскільки інформаційні продукти є матеріальним об’єктом для подальшого описання правової моделі інформаційної взаємодії необхідно з’ясувати їх зміст. Під інформаційними продуктами можна розуміти – документи, інформаційні масиви, бази даних, які є результатом функціонування інформаційних систем, тобто систем, призначених для зберігання, обробки, пошуку, розповсюдження, передачі та надання інформації [15, с. 6]. Інформаційний продукт (продукція) – створена виробником сукупність документованої інформації, відомостей, даних і знань, які призначені для забезпечення інформаційних потреб користувача [16, с. 35].

Закон України “Про інформацію” надає наступне визначення інформаційної продукції – матеріалізований результат інформаційної діяльності, призначений для задоволення потреб суб’єктів інформаційних відносин [11].

Визначення, яке можливо використати із прямим запозиченням та адаптацією до предметної сфери, запропонував Баранов О.А.: інформаційний продукт – це будь-яка відокремлена інформація, представлена в конкретній організаційній формі та вигляді, з приводу якої можуть виникнути правові відносини [13, с. 166].

Проаналізувавши зазначені дефініції, запропонуємо наступне визначення: “інформаційні продукти суб’єктів місцевого самоврядування” – це будь-яка відокремлена інформація, представлена в конкретній організаційній формі та вигляді із зазначенням певних реквізитів, створена у зв’язку із здійсненням своїх повноважень органами і посадовими особами місцевого самоврядування, або у зв’язку із реалізацію права територіальної громади на участь в процесі прийняття рішення та управління місцевими справами.

До таких інформаційних продуктів можна віднести: проекти рішень та рішення органу місцевого самоврядування, розпорядження та звіти голів рад будь-якого рівня, звіти депутатів, протоколи комісій, робочих груп, експертні пропозиції, письмові запити, заяви, скарги, пропозиції, протоколи загальних зборів, проекти рішень поданих в порядку місцевої ініціативи, пропозиції за результатами громадських слухань та інші.

Базовим терміном, який необхідно використати для опису правової моделі інформаційної взаємодії суб’єктів місцевого самоврядування, є термін “інформаційна взаємодія”. Зазначений термін складається із двох змістовно-навантажених слів “інформація” та “взаємодія”.

Здійснюючи системний та узагальнюючий аналіз, Ю.С. Назар розглянув поняття “взаємодія” у філософському, управлінському та правовому аспекті та зробив наступні висновки: взаємодія – динамічне явище, яке відбувається на підставі певної діяльності суб’єктів, зумовлює розвиток певної упорядкованої якості – системи, приведеної у відповідність із соціально-бажаним станом з метою соціального управління, оскільки без відносно стійких зв’язків та взаємодії складових, система під впливом зовнішніх і внутрішніх дій розпадається [17, с. 9].

Взаємодія в управлінському аспекті розглядається як взаємодія між суб’єктом та об’єктом управління і як взаємодія між суб’єктами управлінського процесу щодо досягнення спільної мети [17, с. 11]. У філософському аспекті: взаємодія відображає процеси впливу об’єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість [17, с. 17].

Взаємодія як діяльність суб'єктів – узгоджена за завданням, напрямом і часом дії різних суб'єктів для досягнення спільної мети [18, с. 8].

Ознаки взаємодії: це діяльність; наявність декількох суб'єктів (не менше двох); узгодженість заходів за ціллю, місцем, часом, методами; спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; наявність нормативної (правової) бази взаємодії; становище, за яким суб'єкти посідають в ієрархії системи; зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії; спільна діяльність [19, с. 298-299].

Значення категорії “взаємодія”, за поглядами В.Я. Місюри, полягає в тому, що вона обумовлює наявність нових інтегративно-синергетичних якостей цілісної системи, не властивих окремим частинам і компонентам, що її утворюють. Ефективним напрямом модернізації системи державного управління в такому аспекті видається впровадження взаємодії як провідного організаційного принципу в саму логіку та зміст функціонування системи [20, с. 13].

Інформаційну взаємодію також розуміють як процес забезпечення інформацією, сукупність форм документів, нормативної бази та реалізованих рішень щодо обсягів, розміщення та форм існування інформації, яка використовується в інформаційній системі в процесі її функціонування [21, с. 142]. Термін “взаємодія” означає також взаємний зв'язок явищ, понять, погодженість дій [22].

Підхід щодо особливостей розуміння класичних термінів інформаційного права у певній предметній сфері також простежується у роботі Т.Є. Сігаєвої, яка розглядала інформаційну взаємодію підприємства з суб'єктами зовнішнього середовища в процесі інвестування. Так, під інформаційною взаємодією в процесі інвестування вона розуміє наступне: активний обмін інформацією між підприємством (про свої здобутки і можливості запроваджуваного інвестиційного проекту) та суб'єктами зовнішнього середовища, що мають намір або беруть участь в процесі інвестування (про цілі, очікувану ефективність від вкладання капіталу) [23, с. 6].

Позитивними рисами цього визначення є те, що дослідник, на думку автора, виділив три універсальні характеристики інформаційної взаємодії: 1) обмін інформацією, 2) суб'єкти такого обміну 3) мету обміну, а також ним було ціннісний орієнтир – фактор “оцінки” очікуваних результатів взаємодії.

Заслуговує на увагу думка О. Ястремської, яка зауважила, що інформаційна взаємодія має бути побудована як активна та симетрична система, що має два напрямки: від підприємства до зовнішнього середовища і навпаки. Симетричність передачі інформації має відображати стан поінформованості про ефективність роботи, стан зовнішнього середовища, передачу інформації про можливості та результати діяльності з метою формування вигідних та конструктивних взаємовідносин [24, с. 60].

Отже, надамо наступне визначення: “інформаційна взаємодія суб'єктів місцевого самоврядування” – це інформаційна діяльність всіх суб'єктів місцевого самоврядування, результатом якої є інформація (інформаційні продукти, документи, дані тощо), якою обмінюються всі суб'єкти, що є учасниками процесу прийняття рішень, та яка на будь-якому його етапі здатна задовольнити їх інформаційні потреби, повинна бути розглянута, оцінена та врахована.

Таким чином, інформаційна взаємодія спрямована на задоволення інформаційних потреб громадян та посадових осіб органів місцевого самоврядування, що обумовлює підвищення ефективності діяльності у місцевому самоврядуванні в цілому.

Для удосконалення форм участі громадян у процесі прийняття рішень та участі в управлінні місцевими справами необхідне відповідне правове регулювання всіх етапів обороту інформації із зазначенням форми інформаційних продуктів, які утворюються в

результаті такої діяльності, інформаційних інструментів, за допомогою яких це можливо здійснити, на базі єдиної системи вищезазначених термінів.

Прикладне застосування вищевикладених положень та визначень системи основних термінів інформаційного права у місцевому самоврядуванні дозволили сформулювати конкретні пропозиції щодо удосконалення правового регулювання інструментів інформаційної взаємодії, як форм безпосередньої демократії (зустрічі з територіальною громадою, консультації з територіальною громадою та громадська експертиза).

Відповідно до законодавства правове регулювання таких форм безпосередньої демократії в переважній більшості випадків має бланкетний характер та вимушено деталізується на рівні підзаконних актів представницького органу місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Більшість таких підзаконних актів просто копіюють положення статей Закону України “Про місцеве самоврядування” [25] без будь-якої деталізації правового регулювання процедур та механізмів реалізації певних форм демократії чи адаптації до місцевих умов. Таке правове регулювання не містить деталізації процедур та механізмів і залишає громаду без дієвих правових механізмів.

Пропонується здійснити побудову законопроекту на основі модельного підходу – визначення в тексті закону основних правових принципів, механізмів та положень, що регламентують правове регулювання суспільних відносин, пов’язаних з реалізацією певних форм безпосередньої демократії, з таким ступенем деталізації, яка унеможливить зайву дискрецію органів місцевого самоврядування. Законопроект не встановлює детальних процедур реалізації певних форм демократії, тому принцип правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування буде дотримано. Структуру законопроекту наведено далі.

Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування” щодо удосконалення інформаційної взаємодії в процесі прийняття рішень”

Розділ I. Загальні положення

Розділ II. Організаційно-правова основа місцевого самоврядування

Глава 1. Повноваження сільських, селищних, міських рад

Глава 2. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад

Глава 3. Сільський, селищний, міський голова

Глава 4. Повноваження районних і обласних рад

Глава 5. Порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Розділ III. Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування

Розділ IV. Гарантії місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Розділ V. Інформаційна взаємодія в процесі залучення громадян до прийняття рішень

ГЛАВА 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ

Стаття 81. Основні принципи правового регулювання інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні

Стаття 82. Інформаційна взаємодія в процесі прийняття рішення

Стаття 83. Оприлюднення інформації

Стаття 84. Особливості оприлюднення інформації на веб-сайтах органів місцевого самоврядування

- Стаття 85. Інструменти інформаційної взаємодії в процесі прийняття рішення
- Стаття 86. Інформаційні продукти
- Стаття 87. Правовий режим інформаційних продуктів

ГЛАВА 1.1. Консультації з територіальною громадою, як інструмент інформаційної взаємодії

- Стаття 88. Консультації з територіальною громадою
- Стаття 89. Суб'єкти консультації з територіальною громадою
- Стаття 90. Інформаційні продукти консультацій з територіальною громадою та порядок їх оприлюднення
- Стаття 91. Ініціювання та підстави проведення загальної консультації
- Стаття 92. Ініціювання та підстави для проведення прямої консультації
- Стаття 93. Підстави для відмови у розгляді повідомлень
- Стаття 94. Розгляд повідомлень отриманих в процесі консультації
- Стаття 95. Врахування результатів консультацій

ГЛАВА 1.2. ЗУСТРІЧІ З ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ, ЯК ІНСТРУМЕНТ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ

- Стаття 96. Зустрічі з територіальною громадою
- Стаття 97. Суб'єкти зустрічей
- Стаття 98. Інформаційні продукти зустрічей
- Стаття 99. Ініціювання та підстави проведення зустрічі
- Стаття 100. Порядок проведення зустрічей
- Стаття 101. Завершення зустрічі

ГЛАВА 1.3. ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА, ЯК ІНСТРУМЕНТ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ

- Стаття 102. Громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування
- Стаття 103. Суб'єкти громадської експертизи
- Стаття 104. Інформаційні продукти строк та порядок їх оприлюднення
- Стаття 105. Ініціювання та підстави проведення громадської експертизи
- Стаття 106. Прийняття рішення про проведення громадської експертизи
- Стаття 107. Підстави для відмови у проведенні громадської експертизи
- Стаття 108. Проведення громадської експертизи
- Стаття 109. Сприяння проведенню громадської експертизи
- Стаття 110. Закінчення проведення громадської експертизи
- Стаття 111. Розгляд та врахування експертних пропозицій
- Стаття 112. Особливості притягнення до відповідальності за порушення прав територіальної громади на інформаційну взаємодію

Розділ VI. Прикінцеві та перехідні положення.

Загальна характеристика та основні положення законопроекту щодо вдосконалення правового регулювання інформаційної взаємодії з метою забезпечення участі громади у процесі прийняття і виконання рішень органами місцевого самоврядування.

Законопроект складається з одного розділу, який пропонується включити в структуру Закону України “Про місцеве самоврядування” перед “Прикінцевими і перехідними положеннями” з продовженням наскрізної нумерації статей Закону. Розділ містить “Загальні положення” та три глави, присвячених правовому регулюванню наступних інструментів інформаційної взаємодії: “консультації з територіальною громадою”, “зустрічі з територіальною громадою”, “громадська експертиза”, та містить 32 статті.

Пропонується внести зміни до ст. 1 Закону із визначенням 4 нових термінів, які розкривають зміст та суть відносин з інформаційної взаємодії: “інформаційна взаємодія суб’єктів місцевого самоврядування”, “оприлюднення інформації суб’єктів місцевого самоврядування”, “інформаційні продукти суб’єктів місцевого самоврядування”, “інструмент інформаційної взаємодії”.

В загальних положеннях законопроекту щодо вдосконалення правового регулювання інформаційної взаємодії визначаються специфічні правові принципи, визначено загальні положення щодо оприлюднення інформації, які додатково можуть бути деталізовані статутом територіальної громади; встановлено обов’язок органів місцевого самоврядування оприлюднювати інформацію в рубриках “прийняття рішення”, “участь громадян” та в їх відповідних підрубриках офіційного веб-сайту органу місцевого самоврядування, які повинні забезпечити системне уявлення про процес прийняття рішення та механізмів участі громадськості в цьому процесі.

Визначено перелік інформаційних продуктів – які створюються під час виконання повноважень чи реалізації прав та підлягають обов’язковому оприлюдненню в порядку, визначеному законопроектом та у строк, визначений Законом України “Про доступ до публічної інформації”.

Крім того, в законопроекті запропоновані правові механізми регулювання таких інструментів інформаційної взаємодії, як: консультації з територіальною громадою, зустрічі з територіальною громадою, та громадська експертиза на місцевому рівні.

У консультаціях з територіальною громадою передбачено два види консультації – загальна, яка проводиться обов’язково та пряма, яка проводиться за ініціативою органів та посадових осіб місцевого самоврядування або територіальної громади. В законопроекті пропонується – загальну консультацію, результати якої є обов’язковими для врахування при прийнятті будь-якого рішення, проводити на офіційних веб-сайтах органів місцевого самоврядування.

Оскільки проекти рішень відповідно до Закону України “Про доступ до публічної інформації” оприлюднюються за 20 днів до їх розгляду та остаточного прийняття, то строк проведення загальної консультації становить 15 днів з дня оприлюднення проекту рішення.

Таким чином, проведення консультації не буде перешкоджати та гальмувати усталену практику процесу прийняття рішення, а лише забезпечить можливість участі в ньому громади. Крім того, з моменту закінчення консультації з територіальною громадою орган місцевого самоврядування має 5 днів для розгляду і врахування пропозицій у разі їх отримання.

Пряма консультація оголошується органом місцевого самоврядування, щодо проекту рішення чи за результатом виконання прийнятого рішення.

Новелою законопроекту є встановлення правового обов’язку органу місцевого самоврядування вести Реєстр осіб та організацій, які брали участь в консультаціях або подали заяви про включення їх до зазначеного Реєстру. До Реєстру включається така інформація: П.І.Б для фізичної особи, її місце проживання; найменування для юридичної особи чи об’єднань громадян відомостей про їх легалізацію; адреси електронної пошти; іншої контактної інформації, додатково повідомленої суб’єктами консультацій, в тому числі щодо конкретної сфери суспільних відносин (пріоритетної сфери), з яких органи та посадові особи місцевого самоврядування мають відповідні повноваження. Зазначений Реєстр має бути допоміжним інструментом для органу місцевого самоврядування при оголошенні прямих консультацій, оскільки містить інформацію про пріоритетні сфери, щодо яких громадськість бажає брати участь в консультаціях.

Також законопроектом пропонується встановлення правового обов'язку органів місцевого самоврядування щодо складання звіту за результатами проведених консультацій. Встановлено критерії та зміст, яким має відповідати звіт та строки його підготовки: для загальних консультацій – 2 рази на рік, для прямих – протягом 5 днів з моменту їх завершення.

Глава “Зустрічі з територіальною громадою як інструмент інформаційної взаємодії” розкриває зміст нових форм зустрічей з територіальною громадою, таких як: “громадські слухання”, “експертні слухання”, “громадські обговорення”, “відкриті засідання”, “форуми”.

Необхідність уніфікації зазначених форм безпосередньої участі громадян у процесі прийняття рішень обумовлена тим, що в національному законодавстві є непоодинокі приклади застосування процедури громадських слухань, зокрема, в законах України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 13), “Про регулювання містобудівної діяльності” (ст. 21) “Про охорону навколишнього природного середовища” (ст. ст. 6, 9, 20), Постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні” від 25.05.11 р. № 555, але певні норми мають різний правовий зміст, а значить – і різні правові наслідки.

Визначення публічних слухань законом не закріплено, а зі змісту зазначених норм видно, що громадські (публічні) слухання використовують для отримання письмових пропозицій щодо проектів містобудівної документації та програм охорони навколишнього природного середовища.

При цьому механізм проведення громадських слухань здійснюється шляхом подання письмових пропозицій від визначеного цими нормативними актами суб'єктів.

За чинною редакцією ст. 13 Закону України [25] громадські слухання визначаються як зустріч територіальної громади з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Таким чином, кваліфікуючими ознаками громадських слухань є те, що це: 1) безпосередні зустрічі територіальної громади із депутатами ради та посадовими особами місцевого самоврядування; 2) форми роботи зустрічі – заслуховування; порушення питань; внесення пропозицій; 3) питання мають належати до відання місцевого самоврядування.

Правове регулювання лише однієї форми роботи громадських слухань, як внесення пропозицій щодо двох предметів – містобудування та охорони навколишнього природного середовища – не вбачається вірним з огляду на таке.

По-перше, отримання письмових обґрунтованих пропозицій доцільно здійснювати іншим інструментом інформаційної взаємодії – консультації з громадськістю (територіальною громадою), які проводяться переважно у письмовій формі.

По-друге, Законом України [25] визначено повноваження виконавчих органів рад у 17 сферах, які безпосередньо стосуються інтересів членів територіальної громади.

Чинна редакція ст. 13 Закону України [25] не передбачає можливість територіальної громади заслуховувати посадових осіб виконавчих органів рад.

Таким чином, пропонується удосконалити правове регулювання застосування інструменту громадських слухань, акцентувавши увагу саме на тому, що: це є зустрічами територіальної громади з визначеними суб'єктами; що до суб'єктів, яких вони заслуховують додаються експерти, виконавчі органи рад, інші органи влади. В такому випадку слухання трансформуються в експертні слухання, громадські

обговорення, відкриті засідання, форуми, відповідні визначення яких з кваліфікуючими ознаками закріплено в нормах законопроекту.

В законопроекті також визначено мету зустрічей: 1) пояснення політики і рішень; 2) надання інформації про плани, тактику і стратегію щодо вирішення конкретного питання; 3) визначення пріоритетів діяльності; 4) надання інформації про результати діяльності депутата ради, органів і посадових осіб місцевого самоврядування за визначений період; 5) збір та аналіз інформації про оцінку територіальною громадою ефективності запропонованого органами і посадовими особами місцевого самоврядування, депутатом ради шляху вирішення питання; 6) збір та аналіз інформації щодо думок і побажань територіальної громади стосовно вирішення певних питань суспільного життя; 7) отримання інформації про підтримку територіальною громадою рішення чи плану виконання для представлення і захисту інтересів територіальної громади перед іншими органами та їх посадовими особами; 8) забезпечення та формування нових механізмів прозорості у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів рад з метою підвищення довіри.

При цьому зазначені цілі не пов'язані із конкретною сферою повноважень, що надає можливість поширити такий інструмент інформаційної взаємодії на всі сфери, щодо яких депутати ради, органи та посадові особи місцевого самоврядування мають відповідні повноваження.

Законопроектом передбачено правові норми, які встановлюють вимоги щодо змісту інформації, яка має оприлюднюватись при ініціюванні та скликанні будь-якої форми зустрічі, вимоги до протоколу зустрічі – як результату їх проведення, а також складання звітів про результати їх розгляду і врахування.

У законопроекті запропоновано визначення громадської експертизи на місцевому рівні, адаптоване з урахуванням особливостей здійснення місцевого самоврядування: “громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування (далі громадська експертиза)” – це процес, метою якого є отримання оцінки діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів за результатами відповідного дослідження та підготовка експертних пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх подальшого врахування.

Крім того, запропоновано правовий механізм, яким структуровано процес громадської експертизи за етапами: ініціювання; розгляд пропозиції; підстави для відмови; призначення; порядок проведення; результати; розгляд звіту та його врахування; які охоплюють всі етапи реалізації зазначеного інструменту на практиці.

Передбачено право органів та посадових осіб призначати громадську експертизу – що є новелою даного законопроекту, оскільки в умовах кадрового і ресурсного обмеження органів і посадових осіб місцевого самоврядування залучення громадян та їх об'єднань забезпечить раціональне використання обмежених ресурсів та сприятиме виробленню проекту рішення, який достатньою мірою буде відображати інтереси населення.

При цьому передбачено урівноважуючий правовий механізм, який дозволить запобігти призначенню громадських експертиз, як важелю політичного впливу або тиску серед представників місцевої влади. Законопроект визначає суб'єктів та предмети, щодо яких органи і посадові особи місцевого самоврядування уповноважені призначати громадську експертизу.

Визначено чіткі правові підстави для відмови у проведенні громадської експертизи, такі як: 1) предмет або мета не відповідають законодавству; 2) предмет виходить за межі компетенції відповідного органу місцевого самоврядування та її виконавчого комітету; 3) запит або пропозиція щодо проведення громадської експертизи не відповідає

вимогам; 4) не досягнуто згоди про об'єднання та спільне проведення громадської експертизи за умов, зазначених в у законопроекті.

Вичерпне закріплення правових підстав для відмови створить умови для виключення вільного тлумачення та зловживань органів і посадових осіб при вирішенні питання призначення громадської експертизи.

Вочевидь, становлення та розвиток громадянського суспільства повинні відбуватись, в першу чергу, саме на місцевому рівні, оскільки органи місцевого самоврядування є найближчою до громадянина ланкою у системі публічного управління. У зв'язку із децентралізацією місцеві органи різних рівнів отримують додаткові повноваження та ресурси, а тому врахування інтересів громади, щодо їх розподілу актуалізується. А відтак саме удосконалення правового регулювання інструментів інформаційної взаємодії на місцевому рівні дозволить посилити виявлення волі народу через механізми прямої демократії.

Висновки.

Якість прийнятих рішень безпосередньо залежить від якості правового регулювання обігу інформації, який відбувається між всіма суб'єктами місцевого самоврядування.

Для удосконалення процесу обігу інформації досліджено правову модель інформаційної взаємодії, в процесі чого було виявлено ряд специфічних термінів, які виникли у зв'язку із використанням класичних термінів інформаційного права у предметній сфері – місцевому самоврядуванні.

Система термінів інформаційного права має універсальний характер та високий ступінь абстрагування, що забезпечує їх використання у будь-якій предметній сфері, але за умови певної адаптації.

Для вдосконалення правового регулювання інформаційної взаємодії нормами інформаційного права пропонується внести відповідні зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування” та закріпити їх у відповідних розділах, а статтю 1 доповнити такими термінами: “інформаційна взаємодія у місцевому самоврядуванні”, “інформаційні продукти суб'єктів місцевого самоврядування”, “оприлюднення інформації суб'єктів місцевого самоврядування”, “інструмент інформаційної взаємодії”.

Для подальшого удосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування доцільно використовувати підхід, за допомогою якого можливо закріпити права та обов'язки всіх суб'єктів на всіх етапах обороту інформації із зазначенням критеріїв форми та змісту інформаційних продуктів, які утворюються в результаті такої діяльності та інструментів, за допомогою яких здійснюється така взаємодія.

Завдяки застосуванню модельного підходу до удосконалення Закону України “Про місцеве самоврядування” будуть створені умови для забезпечення однаковості реалізації державної політики зміцнення демократичних форм участі громад в управлінні місцевими справами на основі інформаційної взаємодії з одночасною можливістю враховувати на рівні підзаконних актів регіональні та місцеві особливості.

Використана література

1. Баранов О.А., Дубняк М.В. Зміцнення прямої демократії на місцевому рівні шляхом удосконалення правового регулювання інформаційної взаємодії / Європейський політико-правовий дискурс : в 3-х вип. – [Вип. 3]. – 2017. – № 4. – С.109-117.
2. Апт Л.Ф., Дорофеева Т.А. Методические рекомендации по формированию понятийного аппарата законопроекта // Юридический вестник. – 2009. – № 3-4. – С. 64-70.
3. Хворостянкін А. Дефініції в законодавчих текстах : питання теорії // Право України. – 2005. – № 11. – С. 28-32. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/6669>

4. Волкова В.Н. Теория информационных процессов и систем : учебник и практикум для бакалавриата. – М. : Из-во Юрайт, 2014. – 502 с. – (Сер. Бакалавр. Академический курс). – Режим доступу : http://stud.com.ua/34384/informatika/informatsiyni_potrebi_informatsiynye_obs_lug_ovuvannya
5. Безруков А.С. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики : дис. на соискание ученой степени к.ю.н : 12.00.01 / Алексей Сергеевич Безруков, 2008. – 151 с. – Режим доступу : <http://lawtheses.com/pravovaya-model-kak-instrument-yuridicheskoy-nauki-ipraktiki#ixzz4KWmGRhq3>
6. Дубняк М.В. Соціально-правова модель прийняття рішень у місцевому самоврядуванні // Право і суспільство. – 2017. – № 1. – С. 149-153.
7. Інструменти. Wikipedia – вільна енциклопедія – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82>
8. Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку 32 (МСБО-32) фінансові інструменти : подання. – Режим доступу : [//zakon3.rada.gov.ua/laws/show/929_029](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/929_029)
9. Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування : світовий та український досвід : довідник ; під. наук. кер. О.С. Поважного. – Донецьк : ДонДУУ, 2011. – 96 с.
10. Брижко В.М. Інформаційне суспільство. Дефініції: людина, її права, інформація, інформатика, інформатизація, телекомунікації, інтелектуальна власність, ліцензування, сертифікація, економіка, ринок, юриспруденція / В.М. Брижко, О.М. Гальченко та ін. ; за ред. Р.А. Калюжного та М.Я. Швеця. – К. : “Інтеграл”, 2002 р. – 220 с.
11. Про інформацію : Закон України від 02.10.92 р. № 2657-ХІІ ; станом на 01.01.17 р. // Відомості Верховної ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
12. Перов Д.О. Склад інформаційних правовідносин / Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – № 71. – С. 88-95. – Режим доступу : <http://apdr.in.ua/index.php/vipusk-71.html>
13. Баранов О.А. Правове забезпечення інформаційної сфери : теорія методологія і практика: монографія / О.А. Баранов. – К. : Едельвейс, 2014. – 434 с.
14. Дубняк М.В. Теоретико-методологічні положення реалізації інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні // Науковий вісник Херсонського державного університету. – (Серія “Юридичні науки”). – 2016. – № 5. – Т. 2. – С. 43-46.
15. ГОСТ 7.0-99. Информационно-библиотечная деятельность, библиография. Термины и определения. – Минск : ИПК Издательство стандартов, 1999. – 23 с.
16. Варенко В.М. Інформаційно-аналітична діяльність : навч. посіб. / В.М. Варенко. – К. : Університет “Україна”, 2014. – 417 с.
17. Назар Ю.С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : монографія / Ю.С. Назар. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 160 с.
18. Спиркин А.Г. Взаимодействие / А.Г. Спиркин. – (БСЭ). – [3-е изд.]. – М., 1971. – Т. 5. – С. 8.
19. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ : монографічне дослідження / [В.Д. Сущенко, А.М. Смирнов, О.І. Коваленко, А.А. Смирнов]. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 352 с.
20. Місюра В.Я. Особливості взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування в розбудові громадянського суспільства в Україні (державно-управлінський аспект) : автореф. дис на здобуття наук. ступеня канд. наук. з державного управління : за спец. 25.00.02 – механізм державного управління / Вадим Ярославович Місюра. – К., 2006. – 19 с. – Режим доступу : http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoreferat/382b971e-99a4-4f2f-a916-0e760422b318.pdf
21. Економічний аналіз : навч. посіб. / [М.А. Болнох, В.З. Бурчевський, М.І. Горбаток та ін.] ; за ред. М.Г. Чумаченка. – К. : КНЕУ, 2001. – 540 с.

22. Великий тлумачний словник сучасної української мови ; уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь, 2001.

23. Сігаєва Т.Є. Інформаційна взаємодія підприємства з суб'єктами зовнішнього середовища в процесі інвестування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економічних. наук : за спец. 08.00.04 – економіка та управління підприємством. – Харків, 2010. – 22 с.

24. Ястремська О. Інформаційна взаємодія суб'єктів господарювання на основі іміджу // Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. – (Серія Економіка). – №.137/2012. – С. 59-63.

25. Про місцеве самоврядування : Закон України від від 21.05.97 р. № 280/97-ВР ; станом на 04.06.17 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~