

## Інформаційне право

УДК 342.72/.73

**КОРЖ І.Ф.**, доктор юридичних наук, с.н.с., завідувач науковою лабораторією  
НДІ інформатики і права НАПрН України

### НАЦІОНАЛЬНА ІНТЕГРОВАНА СИСТЕМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: РЕАЛЬНІСТЬ І МОЖЛИВОСТІ

**Анотація.** В даній статті досліджуються питання стану функціонування веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні; правове регулювання їхнього наповнення інформацією та їхньої структури; стан передумов для створення в Україні національної інтегрованої системи нормативно-правових актів; перспективи на майбутнє.

**Ключові слова:** веб-сайти, національна інтегрована система, нормативно-правові акти, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, право.

**Summary.** This article examines the state of the functioning of websites of state authorities and local governments in Ukraine; legal regulation of their filling with information and their structure; the condition of the prerequisites for the creation of a national integrated system of legal acts in Ukraine; future prospects.

**Keywords:** web sites, national integrated system, regulatory and legal acts, state authorities, local authorities, right.

**Аннотация.** В данной статье исследуются вопросы состояния функционирования веб-сайтов органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине; правового регулирования их наполнения информацией и их структуры; состояние предпосылок для создания в Украине национальной интегрированной системы нормативно-правовых актов; перспективы на будущее.

**Ключевые слова:** веб-сайты, национальная интегрированная система, нормативно-правовые акты, органы государственной власти, органы местного самоуправления, право.

**Постановка проблеми.** В науці інформаційного права дослідники аналізують та здійснюють наукові розвідки щодо питання доступу до інформації та захисту даних в цілому, а також до правової інформації та до нормативно-правових актів держави, розкривають нинішні здобутки у цій царині та визначають проблеми, які необхідно вирішити. Так такі науковці як: О. Баранов, В. Белєвцева, К. Беляков, В. Брижко, М. Демкова, О. Довгань, І. Доронін, О. Золотар, А. Марущак, В. Пилипчук, Н. Савінова та інші, у своїх працях розкривають зазначені та суміжні питання, аналізують існуючі проблеми та напрацьовують відповідні механізми їх вирішення. Однак поза увагою поки що залишається така загальнодержавна проблема, як створення та функціонування загальної системи нормативно-правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, або інакше – національної інтегрованої системи нормативно-правових актів.

**Метою статті** є дослідження питання нинішнього стану функціонування можливих складових згаданої системи, виявлення проблем в їхніх інтеграційних механізмах та напрацювання пропозицій щодо шляхів їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Отримання доступу до правової інформації, до змісту нормативно-правових актів, до управлінських рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це реальний здобуток українського суспільства в сучасних, демократичних умовах функціонування незалежної України. Щоб мати зазначені демократичні здобутки, Український народ здолав багато перешкод на цьому тернистому шляху до здобуття незалежності, до економічних, соціальних та правових перетворень, до можливості брати участь в управлінні державними справами зокрема, та управління державою – в цілому.

Доступ до інформації, до управлінських рішень держави має суттєве суспільне значення, і це стало своєрідним європейським і світовим трендом. За цих умов особливої ваги питання забезпечення доступу до правової інформації набувають для регіонального та місцевого рівнів публічного управління. Адже, незважаючи на напрацьований протягом останніх років досвід, публічні службовці нині мають розв'язувати нові комплексні та складні проблеми за цим напрямом діяльності, у тому числі з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ). В умовах здійснення всебічних реформ в Україні, постійне удосконалення чинної нормативно-правової бази та організаційної структури органів влади спонукає запроваджувати та використовувати у практиці публічного управління та адміністрування нові технологічні інструменти, спрямовані на поліпшення інформаційних обмінів між органами влади та суспільством.

Сучасний етап суспільного розвитку та розвитку держави позначений динамічним проникненням ІКТ в усі сфери людської діяльності. За таких умов недостатня увага органів публічної влади до характеру, змісту інформаційних обмінів з громадськістю, більше того – їх недооцінка, можуть зумовити дисбаланс у відносинах влади й громадськості. З одного боку, це може спричинити збільшення кількості прийнятих нерезультативних і неефективних рішень, з іншого – зниження ступеня підтримки органів публічної влади суспільством, а то й відкритим протистоянням. Унаслідок такого стану справ значна кількість суспільно важливих проблем можуть залишитися невирішеними, належним чином не будуть прогнозовані та попереджені нові проблемні ситуації.

Як зазначають науковці, для нормального функціонування описаної системи взаємовідносин важливо досягти такого стану речей, коли потоки даних між органами публічної влади та громадськістю циркулюють максимально безперешкодно. Така модель може бути реалізована, коли кожен громадянин матиме реальну можливість отримання гарантованої законом повної, достовірної та всебічної інформації про функціонування органів влади, про їх плани, прийняті рішення, можливі напрями дій, стан окремих сфер суспільного життя, використання державних та комунальних ресурсів тощо [1, с. 7].

Окрім зазначеного, важливого значення набуває адаптація законодавства України, яке включає в себе окрім законів та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [2] підзаконні акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зазначені підзаконні акти фактично є результатом прийняття управлінських рішень відповідно до прийнятих законів. Тому відповідність їхніх положень положенням законів, а останніх – відповідність законодавству Європейського Союзу, тобто їх адаптація, і визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Копенгагенські критерії були схвалені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993 р. і включають в себе:

I) стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин (політичні критерії);

II) наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС (економічні критерії);

III) здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу (інші критерії) [3].

Мадридські критерії вимагають створення належних управлінських інституцій та судових органів, підсилення їх адміністративної спроможності, що має не тільки прискорити адаптацію національного законодавства до норм і правил ЄС, але й гарантуватиме впровадження і дотримання законів і надасть новим членам ЄС можливість скористатися перевагами членства (наприклад, отримати фінансову допомогу від Структурних фондів) [4].

Саме із зазначеною метою в Україні була напрацьована загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, і яка була затверджена Законом [5], як механізму досягнення Україною відповідності згаданим критеріям і передбачає утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування.

Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висунуті ЄС до держав, які мають намір вступити до нього. Під *acquis communautaire* (*acquis*) розуміється правова система ЄС, прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. Тому адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики.

Необхідно зазначити, що нинішнє життя українського суспільства позначено динамічним застосуванням ІКТ в усіх сферах людської діяльності. Насамперед можна виділити електронні системи нормативно-правових актів. А тому, якщо буде проявлена недостатня увага органів публічної влади до характеру, змісту інформаційних обмінів з громадськістю, або щодо їх недооцінки, то це може зумовити певний дисбаланс у відносинах влади і громадськості. З одного боку, це може загрожувати збільшенням кількості нерезультативних і неефективних рішень, з іншого – зниженням ступеня підтримки органів публічної влади суспільством, або й відкритим протистоянням. Унаслідок такого стану справ значна кількість суспільно важливих проблем залишаться невирішеними, належним чином не будуть прогнозовані та попереджені нові проблемні ситуації. Для нормального функціонування описаної системи взаємовідносин важливо досягти такого стану речей, коли інформаційні потоки між органами публічної влади та громадськістю циркулюють максимально безперешкодно.

З огляду на зазначене та враховуючи здійснювані в Україні реформи (децентралізація, освітня, медична тощо), що передбачають зміщення акценту суспільного та бізнесового життя з умовного центру на периферію, тобто переведення повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування, забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення, що, у свою чергу, потребує активної участі в даних процесах громадськості, окремих громадян, яким не байдуже стан справ в регіоні. Громадяни мають займати активну життєву позицію, контролювати публічну владу та прийняті нею рішення, впливати на прийняття нею

рішень у різних сферах життєдіяльності не лише держави, а й регіону та місцевого рівня. Реалізувати зазначене громадяни можуть шляхом наявності вільного доступу до веб-сайтів органів публічної влади, на яких публікуються прийняті цими органами рішення, насамперед у вигляді прийнятих нормативно-правових актів.

На сьогоднішній день в Україні сформувалася наступна структура комунікації між публічною владою і громадянами, за якої громадяни можуть отримати інформацію про нормативно-правові акти та ухвалені органами різнобічні рішення:

- державний ресурс, який включає в себе інформаційно-комунікаційні системи: законодавчої влади; виконавчої влади; Президента України; судової влади; державних органів, які не відносяться до жодної гілки державної влади;

- регіональні ресурси, які включають в себе інформаційно-комунікаційні системи обласних рад;

- місцевий ресурс, який включає в себе інформаційно-комунікаційні системи міських та районних рад;

- інформаційно-комунікаційні системи приватного ресурсу різного рівня.

В Україні існує багато інформаційних ресурсів, що характеризуються різноманітними формами представлення інформації, організаційними та технологічними рішеннями, кількість яких збільшується одночасно із стрімким розвитком ІКТ. Під час цих процесів виникає багато проблем, до яких можна віднести:

- переважно галузевий принцип інформатизації органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що призводить до обмеженості використання певних видів ресурсів;

- недостатня правова урегульованість механізму доступу громадян до державних електронних ресурсів, а також порядку надання і використання інформації про діяльність органів публічної влади та інших державних органів;

- недостатня правова урегульованість суспільних відносин, пов'язаних із формуванням, використанням та захистом згаданих ресурсів, у тому числі щодо комерційного використання державних ресурсів;

- необхідність приведення згаданих ресурсів у відповідність до єдиних державних стандартів на базі новітніх ІКТ, міжнародних стандартів, уніфікованих систем класифікації і кодування інформації;

- недостатня ефективність операційних, пошукових, геоінформаційних та навігаційних систем згаданих ресурсів;

- неопрацьованість загальних вимог до змісту згаданих ресурсів та обмежень щодо їх використання;

- відносно висока вартість користування ресурсами;

- недостатня розгалуженість згаданих систем.

Необхідно зазначити, що державний ресурс має значно менше недоліків. Так основні інформаційні ресурси веб-сайту Верховної Ради України містять інформацію про:

- законопроекти;

- закони України, постанови Верховної Ради України, міжнародні договори України;

- пленарні засідання Верховної Ради України та парламентські слухання;

- структуру Верховної Ради України;

- керівництво Верховної Ради України;

- депутатський корпус Верховної Ради України (всі скликання);

- депутатські фракції і групи;

- комітети та комісії Верховної Ради України;

– діяльність комітетів Верховної Ради України;

– діяльність тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України;

– міжпарламентські зв'язки;

– проведення перевірки відповідно до Закону України “Про очищення влади”;

– господарсько-фінансову діяльність Верховної Ради України;

– доступ до публічної інформації;

– порядок доступу громадян до відкритих пленарних засідань Верховної Ради України;

– висвітлення діяльності Верховної Ради України у ЗМІ;

– бібліотечно-бібліографічні ресурси Верховної Ради України;

– діяльність Апарату Верховної Ради України, а також посилення на веб-ресурси інших органів державної влади, органів влади інших держав та фото-, аудіо- та відеоматеріали, що висвітлюють діяльність Верховної Ради України. Реально ж веб-ресурс Верховної Ради України через базу даних нормативно-правових актів “Законодавство України” надає інформацію про нормативно-правові та інші акти більш широкого кола суб'єктів, включаючи міжнародних [6, с. 11]. Однак, інформація, розміщена на веб-порталі Верховної Ради України не носить офіційного характеру.

На нашу думку, доцільним було б запровадити на порталі Верховної Ради України, як вищого представницького органу держави, систему посилань на веб-сайти регіональних (обласних) представницьких органів місцевого самоврядування, що забезпечило б функціонування завершеного механізму єдиної системи представницьких органів в державі, оскільки, у свою чергу, веб-сайти регіональних органів місцевого самоврядування мають систему посилання на веб-сайти районних рад та веб-сайти міст районного порядкування.

У певному відношенні позитивно відрізняється від усіх веб-порталів публічної влади офіційне Інтернет-представництво Президента України, яке, окрім загальної та конкретної поточної інформації про Президента та його Адміністрацію, наявності механізму зворотного зв'язку з громадянами України, їхніх звернень, містить офіційні правові акти Президента України в електронному вигляді. Зазначене дозволяє громадянину мати доступ до офіційних актів Президента України.

Водночас, даний портал не містить посилання на веб-ресурси інших державних органів, фактично є локальним.

Найбільш розгалуженою, на нашу думку, Інтернет-мережею на сьогоднішній день є Урядовий портал, що становить єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. Він містить посилання на веб-сайти Президента України, Верховної Ради України, Конституційного Суду України, Ради національної безпеки і оборони України, центральних та місцевих органів виконавчої влади. Представлено варіант порталу для людей з порушенням зору. Портал містить обширну інформацію діяльності Уряду та органів виконавчої влади, механізми зворотного зв'язку з громадянами через електронне звернення та подання ними петицій, а також через пряму телефонну лінію та урядову гарячу лінію, прийняті рішення та правові акти, електронні та адміністративні послуги. І уся зазначена інформація подається українською та англійською мовами.

Цікавими відповідно до досліджуваної нами тематики є мапи веб-сайтів з корисними посиланнями таких обласних рад, як: Житомирська, Харківська, Чернівецька та Чернігівська. Окрім загальної та конкретної інформації про діяльність рад, а також корисних посилань на інші веб-сайти, насамперед районних та міських рад, веб-сайти згаданих обласних рад мають посилання на веб-сайти інших обласних рад, утворюючи

своєрідну мікроінтегровану систему веб-сайтів представницьких органів України. Тобто, громадянин України, зайшовши на веб-сайт одного з цих чотирьох веб-сайтів, спроможний далі, по ланці, зайти на веб-сайт будь-якого регіонального чи місцевого представницького органу України і отримати інформацію про його діяльність чи видані ним правові акти. Це – своєрідний прообраз національної інтегрованої системи нормативно-правових актів України.

Веб-сайти органів державної влади (законодавчої, виконавчої, Президента України) створювалися та їхній зміст наповнюється відповідно до положень відповідних нормативно-правових актів [7; 8], тобто затверджується його внутрішній Порядок інформаційного наповнення з визначенням конкретних структурних підрозділів та посадових осіб, відповідальних за своєчасну підготовку і подання інформації та її зміст за кожним тематичним напрямом, веб-сайти органів місцевого самоврядування наповнюються лише відповідно до рекомендацій, висловлених у відповідних розпорядчих документах органів державної влади та самостійного підходу органу самоврядування до створення мапи веб-сайту та інформаційного його наповнення. Крім того, в них запроваджується система керування інформаційним вмістом веб-сайту яка має універсальну модульну архітектуру та включає: модуль адаптації інформації на веб-сайті для користувачів з вадами зору та слуху, модуль системи обліку публічної інформації, модуль пошукової теми, модуль адміністративних послуг, модуль електронних звернень громадян, модуль резервного копіювання даних веб-сайту на випадок непередбаченого збою тощо. Інформація на веб-сайтах є доступною для перегляду за допомогою різних браузерів. А матеріали, що складають інформаційне наповнення веб-сайтів, за своїм характером розподілені на три категорії: статичні матеріали; динамічні матеріали; потокові.

У свою чергу, веб-сайти органів місцевого самоврядування функціонують не у відповідності з відповідним керівним засадничим документом, яким би регулювалося питання напруцювання змісту веб-сайту та забезпечувалася б універсальність його мапи, а також наповнювався його контент, що сприяло б загалом універсалізації та консолідації веб-сайтів органів самоврядування, спростило б механізм його використання.

Аналіз веб-сайтів судової гілки влади нами не здійснюється, оскільки судові органи видають нормативно-правові акти для внутрішнього використання і на громадян вони не поширюються. Що ж до інших державних органів, які не відносяться до жодної гілки державної влади, такі як: Центральна виборча комісія; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Рахункова палата України; Антимонопольний комітет України; Прокуратура України тощо, то вони мають власні веб-сайти, в яких громадяни мають можливість отримати інформацію про їхню діяльність і видані ними нормативно-правові акти. В них є посилання на веб-сайти вищих органів державної влади та окремих інших органів, які наповнюються і функціонують як і веб-сайти органів державної влади.

### **Висновки.**

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити наступні висновки.

Питання державної політики у сфері Інтернет тісно пов'язані з темою права на інформацію. Регулювання відносин у глобальній мережі має опиратися, насамперед, на національне законодавство, яке, у свою чергу, має базуватися на міжнародному праві. Такими є, наприклад, такі міжнародні акти як: Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства [9], Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 60/45 “Досягнення у галузі інформатизації та телекомунікацій в контексті міжнародної безпеки” [10] тощо.

Загалом в умовах розвитку ІКТ можливості доступу до інформації значно вирости, що створює умови для вільного кругообігу значних обсягів інформації, знань. Виникають нові суспільні відносини, які потребують правової регламентації [11, с. 318].

В загальній системі нормативних правових актів, які регламентують організацію роботи органів публічної влади, левову частку становлять підзаконні акти. На жаль, багато з них офіційно не оприлюднюються, оскільки, як вважається, не стосуються безпосередньо основних прав і свобод громадян. Це ускладнює доступ широких кіл громадськості до цих актів і породжує значну кількість перешкод у налагодженні взаємодії органів публічної влади з населенням. На сьогодні найбільш повне уявлення про цей нормативно-правовий масив дають комп'ютерні бази даних, зокрема "Законодавство України", "Ліга", "Нормативні акти України" та інші [12].

Аналіз зазначених та інших проблем сфери інформаційних ресурсів свідчить про необхідність вдосконалення державної політики у цій сфері. Нинішній стан порталів органів державної влади сприяє належному доступу громадян до нормативно-правової інформації, що не можна сказати про портали органів місцевого самоврядування. Тому на порядку денному державної політики нині стоїть питання напрацювання нормативно-правового акту, яким би визначалися засадничі положення щодо механізму наповнення інформацією та функціонування веб-сайтів органів місцевого самоврядування, єдиного підходу до структури мапи веб-сайту, напрацювання спроможності їхньої інтеграції для створення передумов формування національної інтегрованої системи нормативно-правових актів, базовими для якої мають стати портал Верховної Ради України або Урядовий портал. Тим самим, внаслідок реалізації даних пропозицій, в подальшому існуватимуть передумови для інтеграції створеної національної інтегрованої системи нормативно-правових актів з веб-сайтом Ради Європи, на якому можна знайти прийняті нормативні акти РЄ, що сприятиме інтеграції України до інформаційного і правового простору Європейського Союзу.

### Використана література

1. Пігарев Ю.Б., Дрешпак В.М., Куспляк І.С. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. Київ, 2017. Ч. 11: Доступ до публічної інформації. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 60 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Копенгагенські критерії членства в Європейському Союзі (інформаційно-аналітична довідка). URL: <https://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774> (дата звернення: 30.04.2019).
4. Оцінка та розвиток інституційної спроможності органів державної влади Європейського Союзу та його країн-членів щодо виконання покладених на них завдань. URL: [http://www.cpk.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=866&Itemid=34](http://www.cpk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=866&Itemid=34) (дата звернення: 30.04.2019).
5. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.04 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Рад України*. 2004. № 29. Ст. 367.
6. Корж І.Ф. Веб-сайти органів державної влади та органів місцевого самоврядування: механізми доступу до публічної інформації. *Інформація і право*. № 2(25)/2018. С. 9-16.
7. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.02 р. № 3. *Урядовий кур'єр*. 2002. № 11.

8. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України від 31.07.00 р. № 928/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 31. Ст. 1300.

9. Окинавская хартия глобального информационного общества от 22 червня 2000 г. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_163](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_163) (дата звернення: 06.05.2019).

10. Резолюция 60/45, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, “Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности” (по докладу Первого комитета (А/60/452) от 08 грудня 2005 г.) URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_e45](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_e45) (дата звернення: 06.05.2019).

11. Марущак А.І. Інформаційне право: доступ до інформації: навчальний посібник. Київ: КНТ, 2007. 532 с.

12. Багмет М.О. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні. Т. 2. Миколаїв: МДГУ, 2006. 292 с.

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