

## Інформаційне право

УДК 002.55:002.6+342.951

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

### ВЕБ-САЙТИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: МЕХАНІЗМИ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

**Анотація.** В статті досліджуються питання функціонування веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Аналізується чинне законодавство, положеннями якого регулюється питання щодо вимог до їхнього змісту та наповнення інформацією; напрацьовуються пропозиції щодо механізмів покращення функціонування веб-сайтів.

**Ключові слова:** публічна інформація, контент, веб-портал, Інтернет, орган державної влади, орган місцевого самоврядування.

**Summary.** The article explores the questions of functioning of websites of public authorities and local self-government bodies. The current legislation is analyzed, the provisions of which regulates the requirements for their content and filling with information; suggestions are being made on mechanisms for improving the functioning of web sites.

**Keywords:** public information, content; webportal, Internet, public authority, a local self-government body.

**Аннотация.** В статье исследуются вопросы функционирования веб-сайтов органов государственной власти и органов местного самоуправления. Анализируется действующее законодательство, положениями которого регулируется вопрос о требованиях к их содержанию и наполнению информацией; наработываются предложения о механизмах усовершенствования функционирования веб-сайтов.

**Ключевые слова:** публичная информация, контент, веб-портал, Интернет, орган государственной власти, орган местного самоуправления.

**Постановка проблеми.** Одним із вагомих здобутків демократичних перетворень в Україні є реальне, а не деклароване, як в колишньому СРСР, право громадян брати участь в управлінні державними справами, обиратися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що знайшло своє закріплення у статті 38 Конституції України [1]. Відповідно до цього та інших конституційних прав, громадяни України мають можливість реально управляти державними справами, беручи участь у напрацюванні відповідних рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, здійснювати реальний контроль за їхньою діяльністю, вносити відповідні пропозиції, вимагати звітів органів тощо. Крім того, взаємодія влади і структур громадянського суспільства постійно набуває політичної гостроти та зростаючої актуальності. Актуальність зазначеного обумовлено тим, що в демократичній державі влада не може ефективно функціонувати без взаєморозуміння і конструктивної взаємодії з громадянським суспільством, яке являє собою множинність самодіяльних, незалежних від держави соціальних груп та індивідів, які самостійно захищають свої інтереси. Механізмом забезпечення зазначеного в сучасних умовах став веб-сайт.

Головне призначення веб-сайту – поширення інформації. Це найбільш ефективний спосіб її надання за допомогою мережі Інтернет. Нині уявити собі державний орган чи орган місцевого самоврядування, який не має власного веб-сайту, неможливо. Державною владою, згідно до міжнародних зобов'язань України та у відповідності до демократичних перетворень у державі, має бути обов'язково доведена до відома громадян з метою забезпечення їхньої участі в управлінні державними справами, прийнято ряд нормативно-правових актів, які регулюють питання створення та функціонування веб-сайтів, насамперед органів виконавчої влади, їх наповнення контентом.

Однак, як показує практика, не у всіх органах держави ефективно функціонують веб-сайти, і не у всіх веб-сайтах наповнений контент відповідає вимогам часу. Тому зазначене питання потребує наукового дослідження.

**Метою статті** є визначення нинішнього стану функціонування веб-порталів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також напрацювання відповідних пропозицій для підвищення ефективності їхнього функціонування.

**Виклад основного матеріалу.** Здійснювані в Україні реформи суспільного життя та державного управління мають кардинально змінити як життя в державі в цілому, так і прискорити подальший поступ країни у всебічному її розвитку зокрема. Внаслідок демократичних перетворень громадяни України отримують дедалі ширші можливості щодо своєї участі в управлінні державними справами, що робить їх рівними учасниками державного будівництва, будівництва свого майбутнього.

У зв'язку із зазначеним важливого значення набуває той чи інший механізм донесення до громадян публічної інформації як на загальнодержавному, так і на регіональному, місцевому рівнях. Важливе і зростаюче за значимістю і своїми можливостями значення у сучасних умовах займають веб-сайти органів державної влади та інших державних органів (далі – державні органи), а також органів місцевого самоврядування (далі – місцеві органи). Своєчасна, оперативна, повна, достовірна інформація, отримана від публічних органів, якими є зазначені вище органи, через їхні веб-сайти – запорука успішної взаємодії громадян з державними та місцевими органами, що ефективно сприяє вирішенню актуальних проблемних питань різного рівня.

Функціонування веб-сайтів здійснюється у відповідності до положень про них, і затверджених відповідними керівниками цих публічних органів. Розглянемо їх більш конкретно, і насамперед, веб-сайт політико-правового інституту держави – Верховної Ради України, в якому формується політика держави, як внутрішня, так і зовнішня.

Так, Розпорядженням Голови Верховної Ради України [2] затверджено положення про веб-ресурси Верховної Ради України та Порядок супроводження веб-ресурсів Верховної Ради України. Положення про веб-ресурси розроблено відповідно до Конституції і законодавства України. Воно визначає статус веб-ресурсів як інформаційних ресурсів, що забезпечують висвітлення діяльності Верховної Ради України у мережі Інтернет, та як інформаційної складової законотворчої діяльності парламенту і встановлює порядок роботи з ними. До них віднесено: веб-сайт Верховної Ради України, веб-сайт Голови Верховної Ради України, веб-сайти комітетів Верховної Ради України та підрозділів Апарату Верховної Ради України. У цьому документі дано визначення веб-сайту – сукупність інформаційних ресурсів (електронних документів), програмних та апаратних засобів, що забезпечують доступ юридичних і фізичних осіб до інформаційних ресурсів та інформаційних послуг певного суб'єкта за унікальною адресою у мережі Інтернет.

Що є позитивним, так це те, що веб-ресурси Верховної Ради України визнані офіційним джерелом інформації Верховної Ради України, що забезпечують висвітлення діяльності Верховної Ради України, парламентських органів та Апарату Верховної Ради України, сприяють обміну інформацією з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, інформаційній взаємодії з урядовими і неурядовими організаціями інших країн, із громадськістю.

Інформаційну підтримку офіційного веб-сайту Верховної Ради України здійснюють Інформаційне управління та Прес-служба Апарату Верховної Ради України. Інформаційне наповнення та супроводження веб-ресурсів Верховної Ради України здійснюють структурні підрозділи Апарату Верховної Ради України відповідно до Порядку супроводження веб-ресурсів Верховної Ради України [2].

У свою чергу, веб-ресурси Верховної Ради України поділяються за призначенням:

- для користувачів глобальної мережі Інтернет;
- для користувачів локальної мережі Верховної Ради України Інтранет.

Відповідальність за зміст інформації, що висвітлюється на веб-ресурсах Верховної Ради України, несе підрозділ, який її оприлюднює. Зворотний зв'язок забезпечується за допомогою електронних форм відповідного веб-ресурсу і обробляється відповідальним за розміщення цього веб-ресурсу підрозділом Верховної Ради України.

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 місцевого самоврядування України, 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. А з регіональних – лише акти Київської міської ради та акти Автономної Республіки Крим (тимчасово призупинено).

У свою чергу, основні інформаційні ресурси веб-сайту Комітету Верховної Ради України включають:

- інформацію про склад і структуру Комітету, секретаріат Комітету;
- інформацію про діяльність Комітету (засідання Комітету, слухання, “круглі столи” та інші події в Комітеті);
- проект розкладу засідань Комітету, сформований головою Комітету (розміщується упродовж одного робочого дня);
- затверджений на засіданні Комітету розклад засідань Комітету на двотижневий термін (розміщується упродовж одного робочого дня);
- зміни до розкладу засідань Комітету (розміщуються не пізніше як за чотири дні до засідання в період між пленарними засіданнями Верховної Ради України і не пізніше як за 24 години – у пленарний період);
- протокол, стенограма та аудіо-запис засідання Комітету (розміщуються упродовж п'яти робочих днів після проведення засідання, а в разі розгляду проектів кодексів і законопроектів, що містять понад 100 статей, пунктів – не пізніше як за два дні до розгляду відповідного законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради України);
- акти, прийняті Комітетом (розміщуються упродовж трьох робочих днів);
- протокол та стенограма слухання в Комітеті (розміщуються, як правило, упродовж 10 днів, але не пізніше 20 днів з дня проведення слухання);
- інформацію про законотворчу діяльність: законопроекти, що перебувають на розгляді у Комітеті та винесені на обговорення, стан розгляду законопроектів;
- висновки, рішення, роз'яснення, плани та звіти Комітету;
- інформацію щодо забезпечення взаємодії, зворотний зв'язок із Комітетом;
- фото- та аудіо-матеріали, що висвітлюють діяльність Комітету.

Водночас, доступ користувачів до веб-ресурсів Верховної Ради України або окремих інформаційних блоків може бути обмежено:

- за рішенням Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України – до веб-сайту Комітету;
- за рішенням Керівника Апарату Верховної Ради України – до веб-сайту структурного підрозділу Апарату Верховної Ради України.

Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України здійснює моніторинг оприлюднених на веб-ресурсах Верховної Ради України інформаційних матеріалів з метою забезпечення дотримання вимог до оформлення інформаційних матеріалів, що розміщуються на веб-ресурсах Верховної Ради України.

У свою чергу Управління комп'ютеризованих систем реєструє відповідальних за розміщення інформації працівників структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України (контент-менеджери) і надає їм відповідні права.

У питанні надання доступу громадянам до публічної інформації, Верховна Рада України керується насамперед Законом України “Про доступ до публічної інформації” [3], Розпорядженням Голови Верховної Ради України [4] та Розпорядженням Керівника Апарату Верховної Ради України [5]. На веб-сайті розміщений перелік видів інформаційних ресурсів, якими володіє і має надавати Апарат, а також міститься розділ “електронні петиції”, “громадське обговорення законопроектів” та “електронний кабінет громадянина”. Саме в “кабінеті” є розділ “Портал відкритих даних”, якій призначений для забезпечення надання доступу до публічної інформації Верховної Ради України у формі відкритих даних та передбачає доступ до інформації з можливістю її наступного безкоштовного використання. Портал було розроблено згідно Меморандуму про

співпрацю між Апаратом Верховної Ради, Громадянською мережею “ОПОРА” та Держагенством з питань електронного врядування за підтримки Програми розвитку ООН.

Зазначимо, що саме Апарат Верховної Ради України є розпорядником публічної інформації що була отримана або створена в процесі реалізації Верховною Радою України, її органами повноважень, передбачених законодавчими актами, та яка знаходиться у володінні Апарату Верховної Ради України, а також що була отримана або створена Апаратом Верховної Ради України в процесі забезпечення діяльності Верховної Ради України та її органів, та яка знаходиться у володінні Апарату Верховної Ради України. Виконавцем щодо надання такої інформації є інформаційне управління Апарату.

Упорядкування та відкрите висвітлення діяльності державної виконавчої влади, отримання від них громадянами достовірної інформації, обов’язковість ведення органами державної влади та органами місцевого самоврядування веб-сторінок та оперативного (не пізніше п’яти робочих днів) розміщення на них офіційної інформації про діяльність відповідних органів, здійснюється у відповідності до наступних документів: Указів Президента України [6; 7]; на його виконання Постанови Кабінету Міністрів України [8; 9], якою поставлено завдання затвердити Порядок інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади, визначення структури та оформлення веб-сайтів органів, порядку надання інформації та рекомендації органам місцевого самоврядування дотримуватися зазначених вимог, визначені технічні вимоги на створення офіційних веб-сайтів, що стосуються доступу до них користувачів з вадами зору та слуху; міжвідомчими наказами [10; 11], якими визначається порядок інформаційного наповнення та організація функціонування веб-сайтів, порядок їх моніторингу.

Одним з показників інформаційної відкритості влади, що піддається чіткому кількісному аналізу, є висвітлення державними органами влади власної діяльності в Інтернет, визначено 20 видів обов’язкової інформації, що має бути розміщена на сайтах центральних органів виконавчої влади та 26 видів, що повинні бути на сайтах органів місцевої влади.

За останні роки органи виконавчої влади суттєво вдосконалили свої офіційні веб-сайти відповідно, однак більшість ресурсів ще не виконують належним чином вимоги про розміщення повної та актуальної інформації про діяльність відповідних органів влади, не налаштовані на потреби громадян.

Стосовно частоти оновлення інформації, останнім часом є значні позитивні зміни, інформація оновлюється досить часто, але частіш за все вона є недостатньо повною, зокрема відсутні або несвоєчасно розміщуються нові нормативні акти (особливо на сайтах ОДА), недостатньо інформації про виконання цільових програм.

Водночас інформаційна відкритість органів державної влади в цілому залишається недостатньою. Потрібно добиватися чіткого виконання чинних законодавчо-нормативних актів, що досить важко без активного впливу суспільства та конструктивної роботи аналітичних центрів та громадських організацій.

Держкомтелерадіо провів моніторинг інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів центральних та місцевих органів виконавчої влади та склав рейтинг їхньої інформаційної прозорості. Лідерами рейтингу другого півріччя 2017 року стали Адміністрація Державної прикордонної служби України з показником інформаційної прозорості 99,80 % та Рівненська обласна державна адміністрація з показником інформаційної прозорості 99,85 % [12].

Серед усіх веб-сайтів особливо слід відзначити Урядовий веб-портал, який інтегрує у собі веб-сайти майже усіх органів виконавчої влади, характеризується найбільш широкими інтерактивними можливостями. У рубриці “Юридичним особам” можна знайти формуляри документів та необхідну інформацію для здійснення різних транзакцій: реєстрація підприємства, отримання відповідних дозволів, сертифікатів, сплата податків тощо. Готується нова концепція розвитку порталу, в основу якої покладено принцип інтерактивності, тобто забезпечення впровадження інших етапів розвитку е-урядування: забезпечення зворотного зв’язку між особами і органами влади, надання електронних послуг (запровадження і широке використання електронного підпису; видача формулярів різних документів, зразків їх заповнення; прийом документів від громадян електронною поштою тощо). З цією метою до розроблення нової концепції залучено досвідчених фахівців у сфері е-урядування та інформаційних технологій. Дещо має змінитися і сама конфігурація публікацій на Урядовому порталі. Відвідувачі цього сайту матимуть можливість дізнаватися про центральні події у формі відео- і фоторепортажів.

Що ж до веб-сайтів місцевих рад, то їх наповнення, оновлення та зміст потребує удосконалення, приведення до вимог сьогодення. Не усі ради сприйняли рекомендації Постанови Уряду № 1302 [8] щодо напрацювання контенту свого веб-сайту, який би передбачав наявність механізму зворотного зв’язку з громадянами, повно, своєчасно і об’єктивно надавав би інформацію про життя громади, забезпечував доступність інформації на офіційних веб-сайтах для користувачів з вадами зору та слуху відповідно до встановлених вимог, а також як зразок – положення Постанови Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. № 3 щодо порядку оприлюднення в мережі Інтернет інформації про свою діяльність.

Основною метою функціонування веб-сайтів інших органів державної влади, таких як: Президента України, Конституційного Суду України, Верховного Суду та інших судів України, Генеральної та інших рівнів прокуратур України, Національного банку України, правоохоронних органів тощо, є оприлюднення достовірної, всебічної та своєчасної інформації про їхню діяльність з дотриманням вимог щодо збереження державної та інших видів таємниць.

Водночас окремі з веб-сайтів місцевих рад відрізняються від інших сучасним змістовним наповненням, відповідають вимогам сучасності. Цим, в позитивному розумінні, відрізняються веб-сайти Київської міської ради, Вінницької обласної ради, Закарпатської обласної ради, Харківської обласної ради тощо, які окрім необхідної публічної інформації, мають і таку, яка виділяє цей веб-сайт серед інших, робить його в певному сенсі унікальним. Так, веб-сайт Харківської обласної ради має посилання на усі веб-сайти інших обласних рад, створюючи тим самим своєрідний прообраз консолідованої системи представницьких органів.

В той же час веб-портал Закарпатської області має широку палітру інтегрованих посилань на веб-портали інших державних і місцевих органів, містить контент, пов’язаний із діяльністю цього органу, прийняті Радою проекти нормативно-правових актів тощо, але при цьому в ньому відсутні механізми зворотного зв’язку, у тому числі електронні. І так по кожному веб-сайту обласних рад можна знайти як переваги, так і недоліки у порівнянні з іншими веб-сайтами.

Зазначене свідчить про те, що назріла необхідність розробки і запровадження модельного веб-сайту для органів місцевих рад, на основі якого органи місцевого самоврядування оперативно надаватимуть громадянам повну, об’єктивну публічну інформацію, матимуть механізм зворотного зв’язку і тим самим забезпечуватимуть

громадянам реалізацію їх конституційного права на управління державними та місцевими справами.

Крім того, в умовах розпочатої у державі боротьби з корупцією, було б доцільно передбачити в обов'язках державного чи місцевого органу висвітлення на веб-сайті інформації щодо заробітної плати керівництва органу. Зазначене було б проявом підтвердження прозорості в роботі керівництва органу, висвітлювало б самооцінку керівництвом щодо оцінювання ним свого вкладу в розбудову держави чи регіону. Зазначене було б схвально сприйняте громадськістю.

### **Висновки.**

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок про те, що в сучасних умовах, в умовах реформування державної влади в Україні, реформування місцевого самоврядування, дедалі більш значиме місце у доступі громадян до публічної інформації займає веб-сайт органу державної влади та органу місцевого самоврядування.

Нові технології дозволяють оперативну, повно і об'єктивно донести до суспільства питання ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, надати громадянам ту чи іншу публічну інформацію, взяти громадянам участь в управлінні державними та місцевими справами і, тим самим, забезпечити їхнє конституційне право щодо участі в керуванні державою в цілому.

Водночас, поряд із консолідованою системою веб-сайтів органів виконавчої влади, яка значною мірою задовольняє інформаційні потреби громадян, веб-сайти органів місцевого самоврядування, за відсутності шаблонного веб-сайту, “грішать” неоднорідністю, багатовекторністю, неповнотою наповнення інформацією, і тим самим не повною мірою мають спроможність задовольнити інформаційні потреби громадян. Зазначене потребує централізованого підходу до вирішення зазначеного питання і напрацювання зразкового веб-сайту для органів місцевого самоврядування.

### **Використана література**

1. Конституція України : України Закон від 28.06.96 р. № 254к/96-ВР. – (База даних “Законодавство України” / ВР України). URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/print1510215496295548>. – Дата звернення 11.06.2018.

2. Про веб-ресурси Верховної Ради України : Розпорядження Голови ВРУ від 19.05.15 р. № 699. – (База даних “Законодавство України” / ВР України). URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/699/15-pr>. – Дата звернення 11.06.2018.

3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.11 р. № 2939-VI. – (База даних “Законодавство України” / ВР України). URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. – Дата звернення 11.06.2018.

4. Про забезпечення виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації” в Апараті Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 11.05.11 р. № 393. – (База даних “Законодавство України” / ВР України). URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/11-pr>. – Дата звернення 11.06.2018.

5. Про затвердження розміру фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитами на інформацію, та порядку відшкодування цих витрат : Розпорядженням Керівника Апарату Верховної Ради України від 31.05.11 р. № 2941. – (База даних “Законодавство України” / ВР України). URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v2941451-11>. – Дата звернення 11.06.2018.

6. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : Указ Президента України від 01.08.02 р. № 683/2002. – (База даних “Законодавство

України” / ВР України). URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>. – Дата звернення 12.06.2018.

7. 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. – (База даних “Законодавство України” / ВР України). URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/928/2000>. – Дата звернення 13.06.2018.

8. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.02 р. № 1302. – (База даних “Законодавство України” / ВР України). URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-п>. – Дата звернення 13.06.2018.

9. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.02 р. № 3. – (База даних “Законодавство України” / ВР України). URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-п>. – Дата звернення 13.06.2018.).

10. Порядок функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади : Наказ Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України і Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 25.11.02 р. № 327/225. – (База даних “Законодавство України” / ВР України). URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1022-02>. – Дата звернення 13.06.2018.).

11. Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади : Наказ Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України і Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 25.11.02 р. № 327/225. – (База даних “Законодавство України” / ВР України). URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1021-02>. – Дата звернення 13.06.2018.).

12. Держкомтелерадіо провів моніторинг веб-сайтів органів виконавчої влади. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/derzhkomteleraudio-proviv-monitoring-veb-sajtiv-organiv-vikonavchoyi-vladi>. – Дата звернення 13.06.2018

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