

УДК 356.13: 007

DOI https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-1-30-36

І. П. Кушнір, кандидат юридичних наук,
старший викладач
кафедри теорії та історії держави і права
та приватноправових дисциплін
Національної академії
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ІНФОРМАЦІЙНА ВІДКРИТІСТЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу інформаційної відкритості в діяльності ДПСУ. На підставі проведеного дослідження констатовано, що інформаційна відкритість розкривається через нерозривність зв'язку демократичних засад суспільства, принципів гласності, відкритості та прозорості. Визначено, що в діяльності прикордонного відомства належним чином організована робота із забезпечення висвітлення публічної інформації, що свідчить про відповідний стан забезпечення інформаційної відкритості в діяльності ДПСУ.

Ключові слова: інформаційна відкритість, гласність, відкритість, прозорість, Державна прикордонна служба України.

I. P. Kushnir. Informational openness in activities of the State border guard service of Ukraine

Informational openness is identified as transparency of activities of public administration bodies in the theory and normative sources. The limits of the informational openness of the State Border Guard Service of Ukraine are stipulated by its tasks (ensuring the inviolability of the state border and protecting the sovereign rights of Ukraine in its adjacent zone and the exclusive (marine) economic zone) – on the one hand, and the needs of citizens for information related to the border sphere, – on the other hand.

The informational openness in activities of the State Border Guard Service of Ukraine is characterized by the following elements: a law regulated mechanism for obtaining information on the activities of the border guard agency; the state of ensuring the realization of citizens' rights to information in the border sphere; identified and accessible procedures and methods for disclosing information in the border sphere; simplicity and accessibility of e-governance in the SBGS; definition of content of the information to be made public, and hence its clear division into the information that: can be brought to all (public open); relating to an individual (confidential); relating to a group of persons (official or secret), which results of activities and actions of officials are subject to disclosure; the level of information culture of the personnel of the State Border Guard Service of Ukraine.

The informational openness reflects the level of democracy of the system of public administration bodies; it can be established in the legislation as the principles of activity of a separate authority – publicity, openness, transparency. Therefore, in the light of the study, we propose to define “openness and transparency” as a separate principle of activities in Article 3 of the Law of Ukraine “On the State Border Guard Service of Ukraine”, taking into account the development of the information society and information needs, and which will be in line with the provisions of the Law of Ukraine “On Access to Public Information”. In general, the work on ensuring the coverage of public information is properly organized among the activities of the border guard agency, which indicates the appropriate state of ensuring informational openness in the activities of the State Border Guard Service of Ukraine.

Key words: informational openness, publicity, openness, transparency, the State Border Guard Service of Ukraine.

© І. П. Кушнір, 2019

Постановка проблеми. Інформаційна відкритість органів державної влади пов'язана з дотриманням принципів публічності й гласності, забезпеченням доступу до публічної інформації, висвітленням діяльності органів державної влади, гарантуванням кожного права знати свої права й обов'язки, демократизацією суспільства, здійсненням демократичного цивільного контролю тощо. Усі ці складники відображають стан реалізації норм Конституції України, що «єдиним джерелом влади в Україні є народ» [1, ч. 1 ст. 5] і «кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір» [1, ч. 2 ст. 34]. Такі загальні ключові засади повинні пронизувати всю систему публічної влади з урахуванням предмета відання кожного суб'єкта й меж відповідальності.

Для Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) межі інформаційної відкритості зумовлені її завданнями (забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні й виключній (морській) економічній зоні) [2, ст. 1], з одного боку, та потребами громадян в інформації, пов'язаної з прикордонною сферою, – з іншого. Особлива активізація в необхідності отримання такої інформації громадянами спостерігається останніми роками, у зв'язку з розширенням переліку безвізових країн для українців, запровадженням біометричних закордонних паспортів в Україні, установленням контрольних пунктів в'їзду-виїзду до тимчасово окупованої території та з неї тощо. Крім того, сучасне інформаційне суспільство потребує відкритого діалогу та громадського контролю за діяльністю ДПСУ. Усе це зумовлює необхідність забезпечення інформаційної відкритості у сфері діяльності ДПСУ й підкреслює актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інформаційна відкритість органів державної влади з різних її аспектів досліджена в працях І. Білана, О. Винникова, С. Горобчишина, К. Гусева, М. Демкова, Я. Квітки, С. Кіян, М. Лациба, О. Литвиненко, О. Літвінова, Д. Ляпіна, Л. Мосора, О. П'ятіна, Л. Рогатіна, Ю. Тищенко, М. Фігеля та інших. Вирішенню проблеми забезпечення необхідного рівня відкритості органів державного управління присвячені дисертаційні роботи Н. Гудими, Н. Крук. Однак аналіз цих праць дав змогу визначити недосліджене досі коло питань, пов'язаних з інформаційною відкритістю в діяльності ДПСУ.

Метою статті є аналіз стану забезпечення інформаційної відкритості в діяльності ДПСУ.

Виклад основного матеріалу. Інформаційна відкритість у теорії та нормативних джерелах ототожнюється з відкритістю діяльності органів публічної адміністрації. Поняття відкритості влучно визначено в Академічному словнику української мови, де «відкритий» розкривається як такий, що можна бачити без перешкоди; доступний зорові; доступний для всіх бажаних; нічим не прикритий; неприхований, нетаємний; явний [3].

Відкритість влади в Енциклопедичному словнику з державного управління розглядається як прозорість (transparency), тобто перебування під публічним контролем; доступність (accessibility) кожному в будь-який час, усюди; чутливість до нових ідей і вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness) [4, с. 91].

Інформаційна відкритість є результатом складного історичного процесу. Проблема відкритості як один із ключових аспектів функціонування державної влади була об'єктом наукової дискусії протягом багатьох століть. У міжнародній правовій практиці розуміння поняття «інформаційна відкритість державної влади» передбачає насамперед свободу доступу (за усним чи письмовим запитом) до інформаційних ресурсів держави й наявність ефективних процедур її забезпечення; наявність у системі органів державної влади механізмів обов'язкового й активного інформування громадян про свою діяльність, незважаючи на наявність запитів [5].

У багатьох працях українських науковців інформаційна відкритість ототожнюється з демократизацією суспільства в таких контекстах: рівень відкритості є головним критерієм демократичності державної влади [6, с. 264]; демократичність системи пропорційна її ін-

формаційній відкритості [7, с. 6]; відкритість є невід'ємною характеристикою демократичної, відповідальної перед громадянами держави [5]; інформаційна відкритість органів державної влади є індикатором рівня демократії [8]; відкритість і прозорість діяльності органів державного управління є важливими чинниками демократичного устрою держави [9, с. 12]. Такі тези підкреслюють нерозривність зв'язку демократичних засад суспільства й інформаційної відкритості в діяльності ДПСУ.

Відкритість і доведення своєчасної інформації громадськості про свою діяльність, за винятком випадків прийняття таємних рішень, що визначені законом у зв'язку з вимогами національної безпеки, відповідає прозорості та гласності як основним принципам діяльності державного апарату [10, с. 168].

Гласність – один із принципів: 1) здійснення демократії, гарантії ефективного функціонування всіх її інститутів; 2) діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування й об'єднань громадян; 3) реалізації права на інформацію. Забезпечується насамперед розповсюдженням інформації в усіх сферах суспільного та державного життя через спеціальні інформаційні служби, ЗМІ й інші засоби інформування, відкритим (публічним) характером державних органів, органів місцевого самоврядування, окрім випадків, передбачених законами України [11].

Гласний тотожний поняттям «доступний для широкої громадськості»; «відкритий», «публічний» [12]. Гласність Короткий словник політологічних термінів розкриває як один із найважливіших принципів демократизму, який полягає в невід'ємному праві кожного громадянина на отримання повної та вірогідної інформації з будь-якого питання громадського життя, що не становить державної чи військової таємниці [13]. Відкритість і прозорість полягає в забезпеченні громадянам доступу до інформації про управлінські процеси й інститути, достатньої для розуміння та спостереження [14, с. 57].

Ф. Шоер називає прозорість властивістю, що полегшує отримання інформації, яку можна визначити як заборону органам влади приховувати певну інформацію або ж як вимогу формулювати цю інформацію максимально доступно. Разом із тим необхідно осмислювати прозорість як властивість, рівень якої може змінюватися, відповідно до двох характеристик: прозорості самої інформації та доступу до неї [15].

Закон України «Про Державну прикордонну службу України» в статті 3 закріплює основні принципи діяльності ДПСУ, серед яких – поєднання гласних, негласних і конспіративних форм і методів діяльності; відкритість для демократичного цивільного контролю [2, ст. 3].

Поєднання гласних, негласних і конспіративних форм і методів діяльності є спеціальними принципами діяльності [16, с. 50] і ґрунтується на вимогах Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність України» від 18 лютого 1992 року [17, ст. 2], тобто стосується окремого виду оперативно-службової діяльності ДПСУ – ведення оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України, а не всіх напрямів діяльності ДПСУ.

Але якщо провести логічний ланцюг, що у формах діяльності державних органів здійснюються їхні функції, а їх реалізація відбувається на підставі імперативних засад, у відповідних нормах-принципах організації та діяльності, то маємо таку взаємозалежну послідовність: принципи – функції – форми. Тоді можемо допустити, що в Законі України «Про Державну прикордонну службу України» в принципі «поєднання гласних, негласних та конспіративних форм і методів діяльності» йдеться про принцип гласності всіх структурних елементів ДПСУ.

Проаналізуємо, як саме закріплена інформаційна відкритість у функціонуванні інших правоохоронних органів.

Стаття 3 Закону України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 року серед інших закріплює такі принципи діяльності: «відкритості для демократичного цивільного контролю, прозорості» [18].

У Законі України «Про Національну поліцію», який прийнятий 2 липня 2015 року, окрема стаття 9 присвячена розкриттю змісту «відкритість та прозорість» [19, ст. 9].

Поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією й законами України.

Поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки й порядку.

Поліція забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом.

Поліція може оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках і в порядку, визначених законом.

Нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції. Нормативно-правові акти з обмеженим доступом оприлюднюються у випадках і в порядку, визначених законом.

Проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав і свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України [19, ст. 9].

Ця стаття загалом розкриває зміст інформаційної відкритості Національної поліції. Закони, що прийняті останніми роками, з питань закріплення відкритості відображають розвиток інформаційного суспільства та більш точно передають інформаційні потреби всіх суб'єктів інформаційних відносин.

Відкритість передбачає право на одержання публічної інформації; обов'язок ДПСУ інформувати населення про свою роботу; оприлюднення нормативно-правових актів та інших владних рішень [16, с. 48].

М. Лациба зауважує, що інформаційна відкритість державних органів визначається трьома простими питаннями: 1. Яку інформацію державні службовці зобов'язані оприлюднювати (публікувати) безвідносно до запиту особи? 2. Яку інформацію державні службовці не мають права надавати на запит особи? 3. Які основні процедури державні службовці мають виконувати з метою оприлюднення чи надання інформації? Причому це питання потребує найдетальніших уточнень у законах, зокрема в тих моментах, коли йдеться про певні терміни, носіїв інформації, коло суб'єктів, а також про відшкодування витрат за оприлюднення (опублікування) або надання інформації на запит особи [20, с. 13].

Відкритість влади, зазначає В. Солових, характеризується трьома основними чинниками: якістю чинного нормативно-правового забезпечення, згідно з яким функціонує державний апарат; існування дієвих і конкретних механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної влади; наявний у суспільстві й зокрема в державному апараті рівень політичної культури [4, с. 91].

Отже, інформаційну відкритість у діяльності ДПСУ характеризують такі елементи: нормативно врегульований механізм забезпечення отримання всіма інформації про діяльність прикордонного відомства та його структурних підрозділів і посадових осіб; стан забезпечення реалізації прав громадян на інформацію в прикордонній сфері; визначені й доступні процедури та способи оприлюднення інформації в прикордонній сфері; простота й доступність електронного урядування в ДПСУ; визначення змісту інформації, яка підлягає оприлюдненню, а отже, і її чітке розмежування на інформацію, що може бути доведена до всіх (публічна відкри-

та); стосується окремої особи (конфіденційна); стосовно групи осіб (службова чи таємна), які результати діяльності й дії посадових осіб ДПСУ підлягають оприлюдненню; рівень інформаційної культури персоналу ДПСУ.

Л. Мосора зауважує, що проблема часто полягає в тому, що відкритість розглядається з погляду прозорості, відповідно до якої громадяни мають право отримувати інформацію про діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування. Із цього погляду громадяни, по суті, займають пасивну позицію, адже, навіть отримавши певну потрібну для них інформацію, не завжди в змозі нею правильно скористатись. А відкритість, стверджує науковець, усе ж повинна відображати активну позицію громадян, яка полягає в можливості впливати на прийняття управлінських рішень шляхом участі в їх обговоренні чи ухваленні [6].

Забезпечення прозорості й відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації врегульовано Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року. Доступ до публічної інформації, відповідно до цього Закону, здійснюється на принципах: прозорості й відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, установлених законом; рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [21, ст. 4].

Доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; надання інформації за запитами на інформацію [21, ст. 5].

Для забезпечення інформаційної відкритості в ДПСУ успішно функціонує офіційний сайт відомства (<https://dpsu.gov.ua/>), на якому в доступній формі можна отримати такі відомості: про щоденні результати діяльності безпосереднього виконання завдань прикордонниками на державному кордоні України; загальні засади діяльності відомства (структура, керівництво, компетенція, керівні нормативно-правові акти тощо); вихідну, загальну інформацію за окремими напрямками діяльності ДПСУ; зведену інформацію щодо перетинання державного кордону в пунктах пропуску та контрольних пунктах в'їзду-виїзду; публічну інформацію в ДПСУ, порядок подання запиту, його форми, звіти, порядок оскарження, зведені найчастіші питання, що надходять від громадян, тощо; порядок, особливості й компетенцію ДПСУ щодо роботи зі зверненнями громадян; роботу зі ЗМІ; реагування на критику, інформація в ЗМІ про ДПСУ, інтерв'ю посадових осіб, заходи за участю керівництва, контакти для ЗМІ, відомчі видання тощо; контакти й розташування за адресою ДПСУ, підпорядкованих підрозділів.

Згідно з рейтингом інформаційної прозорості офіційних веб-сайтів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (за друге півріччя 2018 року), що визначався за такими показниками, як наявність інформації; якість інформаційного наповнення; інформаційна прозорість, ДПСУ оцінено за всіма показниками в 100% [22].

Крім роботи офіційного сайту ДПСУ, необхідно відмітити, що оприлюднення інформації про діяльність відомства регулярно здійснюється у власних відомчих виданнях, таких як газета «Прикордонник України», журнал «Кордон»; у телепрограмах «Кордон держави», «Периметр»; засобах масової інформації; оприлюднення інтерв'ю посадових осіб ДПСУ; на інформаційних стендах, зокрема в пунктах пропуску через державний кордон, тощо.

Надання інформації за запитами на інформацію в ДПСУ реалізується відповідно до індивідуальних потреб запитувачів інформації.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, інформаційна відкритість полягає в дієвості механізмів оприлюднення та надання інформації, пов'язаної з функціонуванням ДПСУ, а її результатом має бути доступність та отримання безперешкодно громадянами інформації в прикордонній сфері за їхніми потребами й інтересами. Інформаційна відкритість відображає рівень демократичності системи органів публічної адміністрації, може закріплюватись у законодавстві як принципи діяльності окремого органу влади – гласності, відкритості, прозорості. Тому вбачаємо з урахуванням розвитку інформаційного суспільства та інформаційних потреб визначити в статті 3 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» як окремий принцип діяльності ДПСУ «відкритість і прозорість», що буде відповідати положенням Закону України «Про доступ до публічної інформації» (стаття 4). Загалом у діяльності прикордонного відомства належним чином організована робота із забезпечення висвітлення публічної інформації, що свідчить про відповідний стан забезпечення інформаційної відкритості в діяльності ДПСУ.

Подальші дослідження окремих шляхів доступу до публічної інформації в діяльності ДПСУ розширять теоретичні положення інформаційного права й інформаційної відкритості в прикордонній сфері.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.
3. Словник української мови: в 11 т. Том 1. 1970. С. 597. URL: <http://sum.in.ua/s/vidkrytyj>.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко, Ю.В. Ковбасюк. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
5. Інформаційна відкритість української влади. Аналітична доповідь / О.В. Литвиненко, В.М. Паламарчук, С.О. Янішевський та ін. Київ: НІСД, 2002. 59 с. URL: http://old.niss.gov.ua/Table/opengov/a_dopovid.htm.
6. Мосора Л. Особливості забезпечення відкритості органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. С. 263–Крук Н.В. Інформаційна відкритість влади як принцип діяльності органів державної влади: автореф. дис. ... канд. політ. наук. Одеса, 2014. 18 с.
7. П'ятіна О. Інформаційна відкритість органів державної влади як складова формування їх корпоративного іміджу. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_2/11pasfki.pdf.
8. Гудима Н.В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2008. 22 с.
9. Скаун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 542 с.
10. Костецька Т.І. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енцикл., 1999. Т. 1: А–Г. 672 с. URL: <http://leksika.com.ua/19080312/legal/glasnist>.
11. Словник української мови: в 11 т. Т. 2. 1971. С. 80. URL: <http://sum.in.ua/s/ghlasnyj>.
12. Короткий словник політологічних термінів. URL: <http://politics.ellib.org.ua/encyclopedia-term-293.html>.
13. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю. Державне управління: підручник. Київ: Знання, 2009. 582 с.
14. Transparency in Three Dimensions Frederick Schauer. 2011 U. Ill. L. Rev. P. 1339–1358. URL: <https://illinoislawreview.org/wp-content/ilr-content/articles/2011/4/Schauer.pdf>.

15. Ляшук Р.М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності відділів прикордонної служби Державної прикордонної служби України: дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2016. 541 с.

16. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.

17. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 № 876-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 594.

18. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-Інформаційна відкритість органів державної влади України / за заг. ред. М. Лациби. Київ: Український незалежний центр політичних досліджень, 2005. 156 с.

19. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

20. Аналітична довідка за результатами проведеного Держкомтелерадіо моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади у другому півріччі 2018 року. Додаток 1. URL: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=152815&cat_id=112507.