

УДК 342.35; 078.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.39>

ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Феєр О.І.,

аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету
м. Ужгород, Україна

Феєр О.І. Доступ до публічної інформації як чинник формування інститутів громадянського суспільства в Україні.

Успішне сходження України в цивілізованому розвитку, перехід до побудови інформаційного суспільства вимагають прискореного економічного зростання на засадах інформатизації державотворення та відповідного правового регулювання цих процесів. Розвиток новітніх технологій сприяє покращенню рівня життя громадян і водночас формуванню нових суспільних відносин. Дане дослідження саме ґрунтується на триваючій дискусії щодо доцільності та ефективності закону «Про доступ до публічної інформації». Забезпечення дотримання та неухильного виконання норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» диктується як внутрішніми потребами укорінення процедур демократії, участі та активного залучення інститутів громадянського суспільства до модернізації цих реформ, так і зовнішньополітичними зобов'язаннями нашої держави. Окрім реалізації традиційного євро-інтеграційного вектору зовнішньої політики України, не менш важливим є її залучення до нових глобальних ініціатив, що не є можливим без формування інформаційного суспільства в Україні.

У статті розглянуто Закон України «Про доступ до публічної інформації» з точки зору формування інформаційного суспільства. Було визначено та аргументовано важливість і необхідність цього закону на нинішньому етапі розвитку України. Також проведено порівняння з попередніми нормативно-правовими актами, що регулюють суспільні відносини, які виникають в сфері інформаційного суспільства. На основі міжнародного та зарубіжного досвіду формування та становлення інститутів, властивих інформаційному суспільству, аналізу ситуації в Україні сформуовано висновки та пропозиції щодо удосконалення правового регулювання формування інформаційного суспільства в Україні. У статті зроблено висновки про необхідність подальшого реформування органів державної влади щодо регулювання інформаційної сфери суспільних відносин в Україні.

Встановлено, прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало важливим

кроком для законодавчого урегулювання конституційного права кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію та забезпечення прозорості і відкритості у діяльності органів державної влади. Його схвалення стало можливим внаслідок знаходження консенсусу між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади та опозицією. Закон, за оцінкою як вітчизняних так і зарубіжних експертів, в основному відповідає загально-визначеним світовим та європейським стандартам.

Принципове значення для забезпечення його належного виконання та дієвості має своєчасне внесення змін до всіх нормативно-правових актів з метою узгодження їх з нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації»; прийняття необхідних для цього нових нормативно-правових актів та розробка і затвердження усього комплексу нормативних документів відповідними органами державної влади, які є розпорядниками публічної інформації.

Аналіз нормативно-правових актів дозволив визначити основні групи за напрямками їх дії та основні тенденції щодо правового регулювання суспільних відносин. По-перше, основу становлять законодавчі акти, що визначають стратегію розвитку загальних тенденцій формування інформаційних відносин, інформатизації, інформаційного суспільства. По-друге нормативні документи, спрямовані на реалізацію основних завдань, визначених у стратегічних законодавчих актах і по третє – нормативно-правові акти адміністративного впливу та індивідуальної дії.

Оскільки серед основних напрямів розпочатого конституційного реформування виділено, зокрема, посилення конституційних гарантій і свобод, слід при внесенні змін до Основного закону не допустити звуження тих правових норм, щодо доступу до публічної інформації та право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію та закріпити їх у тексті оновленої Конституції України.

Для забезпечення норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» від будь-яких спроб звуження через прийняття нових нормативно-правових актів, останні мають належним

чином проходити юридичну експертизу на відповідність нормам даного закону із залученнями провідних вітчизняних і зарубіжних фахівців та представників організацій громадянського суспільства.

Ключові слова: публічна інформація, доступ до публічної інформації, інформаційне суспільство, інститути громадянського суспільства, суспільні відносини, регулювання інформаційної сфери, органи державної влади.

Fayer O. Access to public information as a factor in the formation of civil society institutions in Ukraine.

The successful ascent of Ukraine in civilized development, the transition to building an information society require accelerated economic growth on the basis of informatization of state formation and appropriate legal regulation of these processes. The development of new technologies contributes to the improvement of living standards of citizens and at the same time the formation of new social relations. This study is based on the ongoing debate on the appropriateness and effectiveness of the law «On access to public information». Ensuring compliance with and strict compliance with the Law of Ukraine «On Access to Public Information» is dictated by both the internal needs of democracy, participation and active involvement of civil society institutions in the modernization of these reforms, and foreign policy commitments of our state. In addition to the implementation of the traditional European integration vector of Ukraine's foreign policy, it is equally important to involve it in new global initiatives, which is not possible without the formation of an information society in Ukraine.

The article considers the Law of Ukraine «Access to Public Information» in terms of the formation of the information society. The importance and necessity of this law at the current stage of Ukraine's development were determined and argued. A comparison is also made with previous regulations governing public relations that arise in the field of information society. Based on international and foreign experience in the formation and formation of institutions inherent in the information society, analysis of the situation in Ukraine, conclusions and proposals for improving the legal regulation of the formation of the information society in Ukraine. The article draws conclusions about the need for further reform of public authorities to regulate the information sphere of public relations in Ukraine.

It is established that the adoption of the Law of Ukraine «On Access to Public Information» was an important step for the legislative regulation of the constitutional right of everyone to freely collect, store, use and disseminate information and ensure transparency and openness in public authorities. Its approval was made possible by a consensus between

civil society institutions and public authorities and the opposition. According to both domestic and foreign experts, the law generally meets generally defined world and European standards.

Of fundamental importance for ensuring its proper implementation and effectiveness is the timely introduction of amendments to all regulations in order to harmonize them with the provisions of the Law of Ukraine «On Access to Public Information»; adoption of the necessary new regulations and development and approval of the whole set of regulations by the relevant public authorities that are managers of public information.

The analysis of normative-legal acts allowed to define the basic groups on directions of their action and the basic tendencies concerning legal regulation of public relations. First, the basis are legislative acts that determine the strategy of development of general trends in the formation of information relations, informatization, information society. Secondly, regulations aimed at implementing the main tasks defined in the strategic legislation and thirdly - regulations of administrative influence and individual action.

Since the main directions of the initiated constitutional reform include, in particular, strengthening constitutional guarantees and freedoms, the amendments to the Basic Law should not allow narrowing of the legal norms on access to public information and the right to freely collect, store, use and disseminate information and consolidate them. in the text of the updated Constitution of Ukraine.

To ensure the provisions of the Law of Ukraine «On Access to Public Information» from any attempts to narrow through the adoption of new regulations, the latter must properly undergo legal examination for compliance with this law with the involvement of leading domestic and foreign experts and civil society organizations. .

Key words: public information, access to public information, information society, civil society institutions, public relations, regulation of the information sphere, public authorities.

Актуальність теми. Успішне сходження України в цивілізованому розвитку, перехід до побудови інформаційного суспільства вимагають прискореного економічного зростання на засадах інформатизації державотворення та відповідного правового регулювання цих процесів. Розвиток новітніх технологій сприяє покращенню рівня життя громадян і водночас формуванню нових суспільних відносин. Дане дослідження саме ґрунтується на триваючій дискусії щодо доцільності та ефективності закону «Про доступ до публічної інформації». Забезпечення дотримання та неухильного виконання норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» диктується як внутріш-

німи потребами укорінення процедур демократії, участі та активного залучення інститутів громадянського суспільства до модернізацій цих реформ, так і зовнішньополітичними зобов'язаннями нашої держави. Окрім реалізації традиційного євро-інтеграційного вектору зовнішньої політики України, не менш важливим є її залучення до нових глобальних ініціатив, що не є можливим без формування інформаційного суспільства в Україні.

Мета даної статті полягає в тому, щоб на основі аналізу українського законодавства показати його вплив на формування інформаційного громадянського суспільства та забезпечення населення інформацією, на основі комплексного аналізу наукових положень розробити висновки та рекомендації, спрямовані на наукові проблеми удосконалення правового забезпечення та створення належних умов для формування громадянського суспільства.

Стан дослідження проблеми. В Україні проведено ряд наукових досліджень та публікацій, які доклали багато зусиль для формування основ інформаційного суспільства в Україні. Серед них доцільно виділити роботи таких вчених як, І. Гнебіденко, Р. Головенко, А. Колот, Д. Котляр, О. Литвиненко, О. Нестеренко, О. Новікова, В. Паламарчук, Т. Шевченко, В. Цимбалюк, С. Янішевський та інших. Необхідно також відзначити таких українських вчених, які зробили значний вклад в дослідження правових основ інформаційних відносин та у формування нових відносин інформаційного суспільства як В.Т. Білоус, В.І. Вернадський, В.М. Глушко, В.М. Гаєць, О.А. Долгий, В.П. Семиноженко, А.В. Колодюк, В.А. Коляденко, В.І. Мунтіян, Н.Р. Нижник, В.М. Щербина та інші. Саме роботи зазначених науковців стали емпіричною базою та теоретичним підґрунтям дослідження.

Вклад основного матеріалу. На 66-й сесії в ООН була висунута американсько-бразильська ініціатива «Партнерство «Відкритий уряд» і вперше Президентом США був оприлюднений «Меморандум про транспарентність та відкритий уряд». У вказаному меморандумі наголошується на тому, що адміністрація США бере на себе зобов'язання щодо створення безпрецедентного рівня відкритості та прозорості в роботі державних органів, яке сприятиме більшій підзвітності уряду. Основні вимоги меморандуму наступні: прозорість, уряду, як механізм збільшення відповідальності (підзвітності); відкритість інформації про діяльність та рішення (онлайн); активна участь громадськості в політиці як спосіб підвищення ефективності роботи державних органів; співпраця уряду та громадськості, забезпечення зворотного зв'язку з метою оцінки та підвищення рівня співпраці, визначення нових можливостей для співробітництва [1].

З прийняттям 22 липня 2000 року «Окінавської Хартії Глобального Інформаційного Суспільства»

вперше на міжнародному рівні було задекларовано нові зміни в суспільній формації та вказано напрям подальшого розвитку людства: по-перше, створення демократичних умов для проведення економічних і структурних реформ у суспільстві; по-друге, раціональне управління макроекономікою у світі, що пов'язано з глобалізацією; по-третє, розробка та впровадження інформаційних мереж, що дозволить розширити доступ до інформації, яка повинна стати доступною, дешевою; по-четверте, різноманітні загальнодоступні програми щодо підготовки кожного індивіда до участі у високотехнологічному світі – навчання на комп'ютерах, уміння працювати з інформаційними ресурсами, формування інформаційної культури, тощо; і, по-п'яте, активне запровадження технологій інформаційного суспільства в державний сектор, посилення впливу держави на процеси інформатизації, та розвитку інтернету. В цілому, Окінавська Хартія є декларативним документом, що визнає прагнення суспільства щодо перспектив подальшого розвитку.

У 2005 році Указом Президента України визначено стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні. Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки» визначив основні засади, цілі, напрями та пріоритети розвитку інформаційного суспільства в Україні, встановив завдання для органів влади. Маючи значні здобутки у розвитку технічного оснащення формування та розвитку суспільних відносин в інформаційному суспільстві, Україна відстає від більшості країн світу щодо елементів правового забезпечення та правової діяльності, пов'язаної з інформаційним суспільством.

Враховуючи стратегічні пріоритети державної політики та у контексті їх подальшого розвитку, прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало цілком логічним кроком, що визначив собою початок нового етапу правової інституалізації відкритості й прозорості органів державної влади та їх підзвітності громадянам [2]. Закон створює ефективні правові механізми реалізації закріпленого у статті 34 Конституції України [3] права кожного на доступ до інформації, зокрема, публічної інформації, що становить суспільний інтерес. Закон, у цілому носить процедурний характер – він передбачає процедуру здійснення права на доступ до публічної інформації шляхом подання запитів на інформацію, а також виконання обов'язку розпорядниками інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність.

Головна мета Закону України «Про доступ до публічної інформації» - забезпечення прозорості й відкритості суб'єктів владних повноважень та створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом: визначен-

ня режиму доступу до неї, а саме виключних підстав обмеження доступу до інформації, встановлення відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації, встановлення для Уповноваженого Верховної ради України з прав людини додаткових гарантій в межах визначених законом повноважень, для забезпечення реалізації права на доступ до інформації, встановлення максимально коротких строків для розгляду запитів на інформацію та іншими юридичними нормами [4].

У порівнянні з чинними раніше нормами Закону України «Про інформацію», новий закон містить ряд суттєвих юридичних новел. Одна з головних – у ньому вперше дано визначення терміну «публічна інформація», сформульовані гарантії та принципи забезпечення доступу до неї [5].

У статті 5 Закону передбачається по суті два основних способи забезпечення розпорядником доступу до інформації, які з точки зору отримувача інформації можна визначити як пасивний спосіб, який передбачає можливість споживача інформації ознайомитися із оприлюдненими відомостями та активний спосіб, який передбачає потребу запитувача вчиняти активні дії для доступу до інформації шляхом подання запиту на її отримання. Законом також визначено види інформації за режимом доступу до неї. Так, згідно статті 6 до публічної інформації з обмеженим доступом віднесено конфіденційну інформацію, таємну інформацію та службову інформацію. Також принципово новим у цьому аспекті є визначення поняття «конфіденційна інформація», яка суттєво відрізняється від визначення, поданого у попередній редакції Закону України «Про інформацію». Згідно нової редакції, конфіденційною інформацією можуть володіти, користуватись та розпоряджатися лише фізичні та юридичні особи приватного права. Суб'єкти владних повноважень можуть лише володіти такою інформацією, а розпоряджатися можуть виключно у межах своїх повноважень та в порядку і за згодою осіб, від яких вони її отримали.

Кожен із цих трьох видів інформації з обмеженим доступом має свої ознаки, які досить детально визначаються далі в тексті Закону. При цьому слід зазначити, що при цьому зафіксована принципова норма про те, що віднесення будь-якої інформації до інформації з обмеженим доступом можливе лише на підставі закону.

Подібна класифікація видів інформації з обмеженим доступом є більш прогресивною з точки зору більшої прозорості влади. Вона суттєво відрізняється від тієї, що існувала в Законі «Про інформацію» у редакції 1992 року, який передбачав лише два види інформації з обмеженим доступом: конфіденційна та таємна і фактичним власником конфіденційної інформації виступала держава. Така приведена юридична норма суперечила Конституції України та Цивільному ко-

дексу України, так як наділяла державу правом, яке за своєю сутністю може належати лише приватному суб'єкту. У статті 34 Конституції України право на інформацію віднесено до прав і свобод людини, а у Цивільному кодексі України право на інформацію віднесено до особистих немайнових прав. Для гарантування вільного використання громадянами отриманої публічної інформації важливе значення має положення статті 302 Цивільного кодексу України, яке передбачає, що фізична особа, яка поширює інформацію, отриману з офіційних джерел, не зобов'язана перевіряти її достовірність та несе відповідальність в разі її спростування [6]. Звідси випливає – право на інформацію є суб'єктивним правом, що не може належати органам публічної влади, які обмежені у розпорядженні нею компетенцією визначеною законодавством.

Необхідно відмітити, що відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» доступ може бути обмежено до конкретної інформації, а не матеріального носія інформації (документа). Наприклад, у разі якщо в документі є публічна інформація, що є службовою, на такому документі зазначається, що документ містить службову інформацію, якій відповідно присвоюється гриф «Для службового користування», а у супровідному документі конкретно вказується, які речення були віднесені до службової інформації, а також відповідне обґрунтування віднесення публічної інформації до службової інформації [2].

Слід мати на увазі, що такі форми правовідносин в інформаційній сфері, як звернення громадянина, запит суб'єкта владних повноважень та запит на інформацію різняться за правовими підставами, предметом, вимогами щодо форми, порядку оплати. Окрім того, потреба в розпорядженні форм правовідносин передбачена статтею 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка визначає, що цей закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом.

Закон передбачає перелік суб'єктів у сфері доступу до публічної інформації, а саме: запитувачі інформації; розпорядники інформації; структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації. Одночасно дано їх визначення та прописані їх обов'язки.

Що стосується реалізації права на доступ до інформації через інформаційний запит, то цим законом визначено процедуру, строки подання та задоволення запиту на інформацію. Для реального забезпечення рівного доступу всіх до публічної інформації важливе значення має норма Закону згідно якої інформація на запит надається безкоштовно.

Дуже важлива норма Закону щодо оскаржень рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації. Даною нормою визначена процедура подання, розгляду, задоволення, відмови у задоволенні скарг щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, а також встановлена відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

І на кінець, у прикінцевих положеннях визначено термін набрання чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації» та передбачено внесення змін до інших законодавчих актів України з метою приведення їх у відповідність з цим Законом.

Висновки. Прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало важливим кроком для законодавчого урегулювання конституційного права кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію та забезпечення прозорості і відкритості у діяльності органів державної влади. Його схвалення стало можливим внаслідок знаходження консенсусу між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади та опозицією. Закон, за оцінкою як вітчизняних так і зарубіжних експертів, в основному відповідає загально-визначеним світовим та європейським стандартам.

Принципове значення для забезпечення його належного виконання та дієвості має своєчасне внесення змін до всіх нормативно-правових актів з метою узгодження їх з нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації»; прийняття необхідних для цього нових нормативно-правових актів та розробка і затвердження усього комплексу нормативних документів відповідними органами державної влади, які є розпорядниками публічної інформації.

Аналіз нормативно-правових актів дозволив визначити основні групи за напрямками їх дії та основні тенденції щодо правового регулювання суспільних відносин. По-перше, основу становлять законодавчі акти, що визначають стратегію розвитку загальних тенденцій формування інформаційних відносин, інформатизації, інформаційного суспільства. По-друге нормативні документи, спрямовані на реалізацію основних завдань, визначених у стратегічних законодавчих актах і по третє – нормативно-правові акти адміністративного впливу та індивідуальної дії.

Оскільки серед основних напрямів розпочатого конституційного реформування виділено, зокрема, посилення конституційних гарантій і свобод, слід при внесенні змін до Основного закону не допустити звуження тих правових норм, щодо доступу до публічної інформації та право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію та закріпити їх у тексті оновленої Конституції України.

Для убезпечення норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» від будь-яких спроб звуження через прийняття нових нормативно-правових актів, останні мають належним чином проходити юридичну експертизу на відповідність нормам даного закону із залученнями провідних вітчизняних і зарубіжних фахівців та представників організацій громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. URL: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Memorandum-for-the-Heads-of-Executive-Departmentsand-Agencies-3-9-00/.
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 року. Відомості Верховної Ради України, 2011, №32.- ст. 314.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.
4. Закон України «Про уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text>.
5. Закон України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 року, Відомості Верховної Ради України, 1992. №48, с. 650.
6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
7. Новицький А.М. Правове регулювання інституціоналізації інформаційного суспільства в Україні: монографія. Ірпінь: НУ ДПС України, 2011. 444 с.
8. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / М.В. Лациба, О.С. Хмара, В.В. Андрусів та ін. Київ: Агенство «Україна», 2012. 164 с.