

ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО 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.

Актуальність теми дослідження ґрунтується на триваючій у сучасному політологічному дискурсі обговоренні 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 модернізаційних реформ, так і зовнішньополітичними зобов'язаннями нашої держави. Окрім реалізації традиційного євроінтеграційного вектору зовнішньої політики України, не менш важливим є її залучення до нових глобальних ініціатив, що не є можливим без формування інформаційного суспільства в Україні.

Метою даної статті є аналіз українського законодавства та його вплив на формування інформаційного суспільства, громадянського суспільства та забезпечення населення інформацією.

Стан дослідження проблеми. Аналіз численних досліджень та публікацій дозволяє стверджувати, що наразі існує значний масив наукових розробок, що стосуються теоретичного оформлення та вдосконалення концепту інформаційного суспільства. Важливе значення мають праці таких вчених, як І. Гнибіденко, Р. Головенко, А. Колот, Д. Котляр, О. Литвиненко, О. Нестеренко, О. Новікова, В. Паламарчук, Т. Шевченко, С. Янішевський та ін.

Так, під час візиту до Нью-Йорку Президента України Віктора Янукович та участі у роботі 66-ї сесії ГА ООН, Україна приєдналася до американсько-бразильської ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд»».

Сама ідея такої ініціативи була вперше оприлюднена Президентом США Б. Обамою в його «Меморандумі про транспарентність та від-

критий уряд» вже на наступний день після прийняття ним президентської присяги. 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 (підзвітність);
- відкритість інформації про діяльність та рішення (он-лайн);
- 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].

Враховуючи стратегічні пріоритети державної політики та у контексті їх подальшого розвитку, прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI (набув чинності з 09.05.2011) (далі у тексті – Закон) стало цілком логічним кроком, що знаменував 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 – тієї, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень та інформації, що становить суспільний інтерес. Закон, у цілому носить процедурний характер – він передбачає процедуру здійснення права на доступ до інформації шляхом подання запитів на інформацію, а також виконання обов'язку розпорядниками інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність.

Ухвалення Закону означало також виконання Україною вимог її низки міжнародних зобов'язань, зокрема, вимог Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р. № 1466 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», Плану заходів з виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затвердженим Указом Президента України від 20 січня 2006 р. № 39, Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», затвердженою Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742 та інших. Справила певний вплив на формулювання норм закону і практика Європейського суду з прав людини.

Головна мета Закону України «Про доступ до публічної інформації» – забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних

повноважень та створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом: визначення режиму доступу до неї, а саме – виключних підстав обмеження доступу до інформації, встановленням відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації, встановленням для Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини додаткових гарантій в межах повноважень, визначених Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», для забезпечення реалізації права на доступ до інформації, встановленням максимально коротких строків для розгляду запитів на інформацію та іншими юридичними нормами [4].

У порівнянні з чинними раніше нормами Закону України «Про інформацію» (останні приведені у відповідність до нового закону з часу набуття ним чинності) 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 ст. 5 Закону передбачається по суті два основних способи забезпечення розпорядником доступу до інформації, які з точки зору отримувача інформації можна визначити як пасивний та активний. Пасивний спосіб передбачає можливість споживача інформації ознайомитися із відомостями які вже були оприлюднені розпорядником, а активний спосіб передбачає потребу запитувача вчиняти активні дії для доступу до інформації шляхом подання запиту на її отримання до розпорядника. Доступ до інформації в пасивний спосіб, згідно даної статті, забезпечується шляхом її систематичного та оперативного оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом, а в активний – наданням інформації за запитом.

Законом визначено види інформації за режимом доступу до неї. Так, згідно ст. 6. до публічної інформації з обмеженим доступом віднесено: 1) конфіденційну інформацію; 2) таємну інформацію; 3) службову інформацію.

Також принципово новим у цьому аспекті є визначення поняття «конфіденційна інформація». Воно суттєво відрізняється від визначення, поданого у попередній редакції Закону України «Про інформацію». Згідно нової редакції, конфіденційною інформацією можуть володіти, користуватися та розпоряджатися лише фізичні та юридичні особи приватного права. Суб'єкти владних повноважень можуть лише володіти такою інформацією, а розпоряджатися – виключно у межах своїх повноважень та в порядку і за згодою осіб, від яких вони її отримали.

Кожен з цих трьох видів інформації з обмеженим доступом має свої ознаки, які досить детально визначаються далі в тексті Закону. Слід зазначити, що аналогічний поділ на три види інформації з обмеженим доступом міститься і в ст. 21 Закону України «Про інформацію», згідно зі внесеними до нього змінами з метою узгодження текстів обох законів. При цьому зафіксована принципова норма про те, що віднесення будь-якої інформації до інформації з обмеженим доступом можливе лише на підставі закону. Це передбачено в частині другій ст. 1 Закону («Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом») та частині другій ст. 20 Закону України «Про інформацію» («Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом»).

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. Адже, вказаною редакцією цього закону передбачалися два види інформації з обмеженим доступом: конфіденційна і таємна. У цьому разі фактичним власником конфіденційної інформації виступала держава. Однак, приведена юридична норма суперечила Конституції України та Цивільному кодексу України, так як наділяла державу правом, яке за своєю сутністю може належати лише приватному суб'єктові (фізичній чи юридичній особі). Це підтверджується тим, що у ст. 34 Конституції України право на інформацію віднесено до прав і свобод людини. У Цивільному кодексі України право на інформацію віднесено до особистих немайнових прав, а саме: ст. 94 ЦК відносить його до особистого немайнового права юридичної особи, а ст. 302 ЦК – до особистого немайнового права фізичної особи, що забезпечує її соціальне буття. Для гарантування вільного використання громадянами отриманої публічної інформації важливе значення має також положення ст. 302 Цивільного кодексу України, яке передбачає: «Фізична особа, яка поширює інформацію, отриману з офіційних джерел (інформація органів державної влади, органів місцевого самоврядування, звіти, стенограми тощо), не зобов'язана перевіряти її достовірність та не несе відповідальності 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.

Не менш важливою є ст. 9 Закону – вона передбачає види інформації, що містить службову таємницю, якою можуть володіти суб'єкти владних повноважень і присвоювати документам, які містять таку інформацію, гриф «для службового користування». До службової

інформації відповідно до ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» можуть бути віднесені лише такі категорії інформації, як:

– внутрівідомча, службова кореспонденція, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

– інформація, що зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці [2].

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

Трискладовий тест, про який йшлося вище – це процедура застосування розпорядником інформації сукупності передбачених ст.6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» підстав (критеріїв), наявність яких дозволяє такому розпоряднику інформації віднести певні відомості до інформації з обмеженим доступом.

Слід мати на увазі, що такі форми правовідносин в інформаційній сфері, як звернення громадянина, запит/вимога суб'єкта владних повноважень та запит на інформацію різняться за правовими підставами, предметом, вимогами щодо форми, порядку оплати. Окрім того, потреба в розмежуванні форм правовідносин передбачена ст. 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.

Розділ III Закону «Суб'єкти відносин у сфері доступу до публічної інформації», визначає перелік суб'єктів, що вступають у правовідносини у цій сфері. До цього переліку віднесені: 1) запитувачі інформації; 2) розпорядники інформації; 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації; дано їх визначення та прописані їх обов'язки.

У розділі IV «Реалізація права на доступ до інформації через інформаційний запит» визначено процедуру, строки подання та задоволення запиту на інформацію. Передбачено, що запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Закон визначає, що розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту, а у разі якщо запит стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Для реального забезпечення рівного доступу всіх до публічної інформації важливе значення має норма Закону згідно якої інформація на запит надається безкоштовно.

У розділі V Закону «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації» 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. Так, для гарантування реалізації права кожного на доступ до публічної інформації важливе значення має частина 2 ст. 24 Закону: «Особи, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом».

«Прикінцеві положення» Закону, які містяться у його розділі VI, визначили термін набрання ним чинності та передбачили 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 забезпеченні прозорості і відкритості у діяльності органів державної влади. Його схвалення стало можливим внаслідок знаходження консенсусу між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади та політичного компромісу між парламентською провладною більшістю та опозицією. Закон, за оцінкою як вітчизняних так і зарубіжних експертів, в основному відповідає загальноновизнаним 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 (у першу чергу – Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» (у новій редакції) та Закону України «Про доступ до публічної інформації») та розробка і затвердження усього комплексу нормативних документів відповідними органами державної влади, які є розпорядниками публічної інформації.

Оскільки серед основних напрямів розпочатого конституційного реформування виділено, зокрема, посилення конституційних гарантій прав і свобод, слід при внесенні змін до Основного закону не допустити звуження тих правових норм, щодо доступу до публічної інформації та права 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 залученням провідних вітчизняних і зарубіжних фахівців та представників організацій громадянського суспільства.

Бібліографічний список

1. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Memorandum-for-the-Heads-of-Executive-Departmentsand-Agencies-3-9-09/
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Закон України «Про уповноваженого Верхової ради України з прав людини» від 23.12.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр>
5. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>

6. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/print1360250914647089>

В статье рассмотрен и проанализирован Закон Украины «О доступе к публичной информации». Была определена и аргументирована его важность и необходимость на нынешнем этапе развития Украины. Так же проведено сравнение с предшествующими нормативно-правовыми актами, которые регулируют общественные отношения в сфере информационного общества.

The article reviewed and analyzed by the Law of Ukraine «On Access to Public Information». It has been determined and argued its importance and the need at this stage of development of Ukraine. It is also compared with the previous regulations that govern social relations in the field of information society.

Стаття надійшла до редколегії 23.01.2013

УДК 321.02: 352.75 (477)

Назарко А. Т., НУ «ОЮА»

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОЛІТИЧНОЇ СУБ'ЄКТНОСТІ ВЕЛИКИХ МІСТ

Статтю присвячено вивченню питань реалізації політичної суб'єктності великих міст в аспекті реалізації їх конституційно-правового статусу. Проаналізовано основні підходи до визначення політичної функції як притаманної місцевому самоврядуванню, визначено основні форми реалізації цієї функції у діяльності суб'єктів публічної влади великих міст та деякі напрями щодо їх конституційно-правового забезпечення.

Постановка проблеми. Великі міста завжди відігравали визначальну роль у розвитку держави та суспільства. Сьогодні найбільші міста концентрують значну частину демографічного, економічного, культурного, наукового потенціалу держав світу, тому дослідження особливостей їхнього розвитку на сучасному етапі має важливе теоретичне та практичне значення для України. Разом з тим, аналіз сучасного стану конституційно-правового забезпечення функціонування міст в Україні свідчить про значні недоліки щодо створення умов для реалізації потенційних можливостей найбільших адміністративно-територіальних утворень, якими є насамперед, крупні та найкрупніші міста. При цьому, якщо питання визначення місця та ролі великих міст