

УДК: 340.12

Білоусов О. С.

## ПОЛІТИЧНЕ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

У статті аналізується нормативно-правова база забезпечення формування інформаційного суспільства в Україні, яка відповідає сучасним вимогам демократичного розвитку.

Ключові слова: інформаційне суспільство, нормативно-правове забезпечення, закони, нормативні акти, міжнародні стандарти.

*Білоусов А. С. Политическое и нормативно-правовое обеспечение формирования информационного общества в Украине.*

*В статье анализируется нормативно-правовая база обеспечения формирования информационного общества в Украине, отвечающего современным требованиям демократического развития.*

*Ключевые слова: информационное общество, нормативно-правовое обеспечение, законы, нормативные акты, международные стандарты.*

*Bilousov A. S. The politic and normative-legal providing of forming of informative society in Ukraine.*

*The system of political and regulatory framework of the information society in Ukraine is crucial institute access to public information. Only under the condition of maximum transparency and openness of the interacting parties (in this context – of the civil service, local government and national associations) can be reliably ensure the effectiveness of such cooperation, which, in turn, gives rise to the institutionalization of citizenship practices of participatory democracy.*

*Increasing demands for openness and transparency in government is dictated not only by internal rather than Mensch degree and external factors. Global trends expansion of modern information and communication technologies and the transition thanks to them for the information society provide an objective need for concrete steps in this direction.*

*Full entry of Ukraine into the international information space as a set of global information resources, information flows and IT infrastructure that can provide information interaction of citizens, society and state in all spheres of civilization with equal access to public sources of information. It is possible only if free production, storage, distribution, exchange and use of information necessary component of which is legitimately guaranteed access to public information.*

*The same opinion is shared by independent experts in the field of national security. Preserving the integrity of the information space, and thus ensure broad public access to information from various sources is critical to conscious choice citizens. Necessary efforts to create a level playing field by strengthening independent media, the creation of public broadcasting, promote professionalism media. Better access to information should contribute to quality broadcasting Ukrainian language and minority languages. The state should enhance the transparency of its policies through dialogue with society.*

*Positive role in shaping the regulatory framework that ensures the right of access to information about the activities of public authorities, once played a number of decrees of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine, in particular, such as the President of Ukraine Decree "On measures to develop national component global information on the Internet and providing wide access to Internet in Ukraine" dated 31.07.2000 № 928/2000, Decree of the President of Ukraine "On the preparation of proposals to ensure the transparency and openness of public authorities" from 17.05.2001 № 325 /2001, Regulation Cabinet of Ministers of Ukraine "On*

*the publication on the Internet of information about the activities of the executive branch" of 04.01.2002 № 3, President of Ukraine Decree "On additional measures to ensure transparency of public authorities" from 01.08.2002 № 683/2002; Cabinet Ministers of Ukraine "On Measures to establish an electronic system "e-government" from 24.02.2003 № 208, Decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the National register of electronic Resources "dated 17.03.2004 № 326 and others.*

*Appropriate and timely was the adoption of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" from 13.01.2011 № 2939-VI (entered into force on 09.05.2011). This Act marked a new stage in the legal institutionalization of openness and transparency in government and accountability to their citizens. The adoption of the Law of Ukraine meant for making claims of certain international commitments.*

*The adoption of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" is an important step for the legal regulation of the constitutional rights of each of transparency and openness in the activities of public authorities.*

*Key words: informative society, normative-legal providing, laws, normative acts, international standards.*

У системі політичного та нормативно-правового забезпечення формування інформаційного суспільства в Україні надзвичайно важливу роль відіграє інститут доступу до публічної інформації. Лише за умови максимальної інформаційної прозорості та відкритості взаємодіючих сторін (у даному разі – як органів державної влади та місцевого самоврядування, так і громадських об'єднань) можливе надійне забезпечення ефективності такої взаємодії, що, у свою чергу, дає підстави для інституалізації громадянських практик демократії участі.

Максимально можлива прозорість та відкритість у діях влади є запорукою їх розуміння та підтримки з боку суспільства. Так, у Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році» підкреслюється, що в суспільстві «зростає запит на участь громадян у формуванні змісту державної політики та разом з тим – на підвищення відповідальності та підзвітності (підконтрольності) суспільству органів державної влади, посадовців усіх рівнів» [1, с. 129].

Гарантувати таку підзвітність може лише комплексний підхід у забезпеченні доступу до публічної інформації, першочерговою складовою якого є формування відповідної нормативно-правової бази. Вільний доступ до інформації є також важливою складовою системи соціальної безпеки. Адже «соціальна безпека людини завдяки вільному розвитку та досягненням у сфері інформатизації має приходити до розв'язання найважливіших загальносуспільних проблем забезпечення розвитку освіти, науки, культури, охорони довкілля та здоров'я людини, соціальної інфраструктури та інших чинників, що впливають на життєдіяльність людини» [2, с. 138].

Підвищені вимоги до відкритості та прозорості влади диктуються не лише внутрішніми, але не меншою мірою і зовнішніми чинниками. Глобальні тенденції поширення сучасних інформаційно-комунікативних технологій та переходу завдяки їм до інформаційного суспільства передбачають об'єктивну необхідність конкретних кроків у цьому напрямі. Адже повноправне входження України до міжнародного інформаційного простору як сукупності «світових інформаційних ресурсів, інформаційних потоків і інформаційної інфраструктури, яка дозволяє забезпечувати інформаційну взаємодію громадян, суспільств і держав у всіх сферах життєдіяльності цивілізації з рівним доступом до відкритих джерел інформації» [3, с. 194] можливе тільки за умови вільного виробництва, зберігання, поширення, обміну та використання інформації, необхідною складовою якого є легітимно гарантований доступ до публічної інформації.

Аналогічної думки дотримуються і незалежні експерти у сфері національної безпеки: «Збереження цілісності інформаційного простору, а отже, забезпечення широкого доступу

громадськості до інформації з різних джерел є критично важливим для свідомого вибору громадян. Необхідні зусилля, спрямовані на створення рівних умов через зміцнення незалежних ЗМІ, створення громадського телерадіомовлення, заохочення професіоналізму представників ЗМІ. Кращому доступу до інформації має сприяти якісне телерадіомовлення українською мовою та мовами національних меншин. Державі необхідно зміцнювати прозорість своєї політики через діалог із суспільством» [4, с. 64].

Як і в будь-якій іншій галузі законодавства, законодавче врегулювання права на доступ до публічної інформації спирається, передусім, на відповідні конституційні засади. Чинна Конституція України містить низку норм, які логічно пов'язані між собою, щодо забезпечення відкритості органів державної влади та права громадян України на доступ до інформації про їх діяльність. Безумовно, ключовою у даному сенсі є ст. 3. У ній, серед іншого, проголошується: «Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [5].

Відповідними конституційними нормами визначається відкритість діяльності різних гілок державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Так у ст. 84 Конституції України визначено, що засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України. Ст. 86 закріплено норму, згідно якої народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

Обов'язковий характер відкритості й публічності Державного бюджету України теж зафіксовано відповідними конституційними нормами. Про це йдеться у ст. 95, яка визначає, що «регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені», та у ст. 97, яка вимагає обов'язкового оприлюднення звітів про виконання Державного бюджету України.

Формування вітчизняної нормативно-правової бази, що забезпечує прозорість та відкритість діяльності органів державної влади у відповідності до загальновизнаних міжнародних вимог у цій сфері, на законодавчому рівні розпочалося з прийняття Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. (з наступними змінами) № 2657-ХІІ. Однак в першій редакції йому були властиві суттєві вади. Тому дієвим стимулом подальшого удосконалення законодавства у цій сфері стало усвідомлення недосконалості вказаного закону вченими-правниками, громадськими активістами, правозахисниками та, зрештою, представниками органів державної влади.

Однією з важливих законодавчих основ забезпечення реальної прозорості формування і ухвалення владних рішень у сфері господарської діяльності та участі громадськості, насамперед приватних підприємців та їх спілок, у цьому процесі є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV [6]. Вказаний закон відіграє важливу роль у забезпеченні контролю громадськості за якістю владних рішень і мінімізації корупційних ризиків, стимулює до процесу консультацій між органами влади та представниками громадськості та, зокрема, її легітимних груп інтересів з питань прийняття конкретних рішень у сфері господарської діяльності.

Позитивну роль у формуванні нормативно-правової бази, що забезпечує право громадян на доступ до інформації про діяльність органів державної влади, відіграла свого часу низка указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, зокрема таких, як Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної

інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» від 31.07.2000 р. № 928/2000 (ним вперше висунута вимога встановити певний порядок електронного оприлюднення інформації про діяльність владних структур та створити веб-сторінки органів влади всіх рівнів, провідних наукових установ та навчальних закладів); Указ Президента України «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» від 17.05.2001 р. № 325/2001; Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.2002 р. № 3; Указ Президента України «Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» від 01.08.2002 р. № 683/2002; Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» від 24.02.2003 р. № 208; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення Про національний реєстр електронних інформаційних ресурсів» від 17.03.2004 р. № 326 та інших.

Значний поступ у подальшому удосконаленні законодавчого регулювання інформаційної сфери, що покращує правові передумови для забезпечення прозорості та відкритості у функціонуванні органів державної влади і місцевого самоврядування та доступу громадян до інформації про їх діяльність, здійснено завдяки ухваленню Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 2 липня 2010 р. № 2411-VI. Зокрема, у його ст. 5 «Засади внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства» (що вперше закріплені на законодавчому рівні) до таких віднесено, серед інших, «... посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень; ... проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави...» [7].

Враховуючи вказані стратегічні пріоритети державної політики та у контексті їх подальшого розвитку, доцільним і своєчасним було прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI (набув чинності з 09.05.2011 р.). Цей закон знаменував собою початок нового етапу правової інституалізації відкритості й прозорості органів державної влади та їх підзвітності громадянам. Закон створює ефективні правові механізми реалізації закріпленого у ст. 34 Конституції України 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 певних міжнародних зобов'язань, зокрема, 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 добросовісності», затвердженої Указом Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742 та інших. Справила певний вплив на формулювання норм закону і практика Європейського суду з прав людини.

За оцінкою авторів «Науково-практичного коментаря до Закону України «Про доступ до публічної інформації», зміни до інших законів, що зазначені у «Прикінцевих положеннях» Закону, які містяться у його розділі VI, не охопили всіх необхідних змін і «для повної реалізації Закону, усунення неузгодженостей в інших законах та забезпечення юридичної визначеності в законодавчому регулюванні» внесення відповідних змін потребують більше 50 законів та кодексів, що враховує також необхідність приведення законодавства у відповідність із новою редакцією Закону України «Про інформацію», яка в більшості своїх

положень тісно пов'язана із Законом України «Про доступ до публічної інформації» [8, с. 328].

З метою забезпечення безумовного виконання органами виконавчої влади Закону України «Про доступ до публічної інформації» [9] був виданий Указ Президента України від 5.05.2011 р. № 547/2011 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації». Цим указом, зокрема, доручено Кабінету Міністрів України забезпечувати фінансування передбачених законом заходів, а також покладена персональна відповідальність на керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади за забезпечення належного його виконання [10].

Актуальність 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 вектора зовнішньої політики України, не менш важливим є її долучення до нових глобальних ініціатив. Сама ідея такої ініціативи була вперше оприлюднена Президентом США Б. Обамою в його «Меморандумі про прозорість та відкритий 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.

Одним із найбільш серйозних викликів, що загрожує дієвості Закону України «Про доступ до публічної інформації», є спроби обмежити затвержені ним юридичні норми шляхом прийняття нових нормативно-правових актів та підзаконних актів.

Оскільки Закон України «Про доступ до публічної інформації» є складовою системи вітчизняного інформаційного законодавства, то на його дієвості й ефективності застосування потенційно можуть негативно відбиватися будь-які законодавчі спроби обмежень конституційного права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. У той же час, прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало важливим кроком для законодавчого урегулювання конституційного права кожного щодо прозорості і відкритості у діяльності органів державної влади. Його схвалення стало можливим внаслідок знаходження консенсусу між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади і 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.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 342 с.
2. Соціальна безпека: теорія та українська практика: Монографія / І. Ф. Гнибіденко, А. М. Колот, О. Ф. Новікова та ін. – К. : КНЕУ, 2006. – 292 с.
3. Международное информационное пространство // Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / состав.: Г. П. Сытник, В. И. Абрамов, В. Ф. Смолянюк и др.; под общ. ред. Г. П. Сытника. – К. : НАДУ, 2012.
4. У напрямі до більш адекватної та узгодженої національної політики безпеки України // Національна безпека і оборона. – 2008. – № 9. – С. 62–64.
5. Конституція України // Офіційний вісник України від 01.10.2010 р. – № 72/1. Спеціальний випуск. – С. 15, ст. 2598.
6. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Закон України № 1160-IV від 11 вересня 2003 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 9, – С. 79.
7. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики. Закон України № 2411-VI від 2 липня

2010 р.] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.president.gov.ua/documents/12069.html>

8. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко; Заг. ред. Д. Котляр. – К. : Тов. «ГНОЗИС», 2012.
9. Про доступ до публічної інформації. Закон України № 2939-VI від 13 січня 2011 р.] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
10. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації / Указ Президента України № 547/2011 від 5 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/547/2011>