

УДК 35:002.8

О. В. ЧЕРВЯКОВА

ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЩОДО СТВОРЕННЯ ПІДґРУНТЯ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ЗМІН

Узагальнено сучасну нормативно-правову базу інформативного регулювання, що здійснює ООН, ЮНЕСКО, Європейський Союз та Рада Європи, а також проаналізовано інформаційне законодавство України, що формує розвиток механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін.

Ключові слова: правові заходи, механізми трансформації, державне управління, суспільні зміни.

The article summarizes the current regulatory framework informative regulation that carries the UN, UNESCO, the European Union and the Council of Europe, and analyzed information legislation Ukraine, which forms the development of mechanisms for the transformation of public administration in terms of social change.

Key words: legal action, transformation mechanisms, public administration, social change.

Розвиток інфраструктури ІКТ, сегмента інтернет, онлайн-аудиторії та IT-галузі, міжнародних зв'язків і співробітництва спричинив появу в XXI ст. таких понять, як Digital Society (цифрове суспільство), Net-IntellectSociety (суспільство мережевого інтелекту), Global Society (глобальне суспільство), Information Society (інформаційне суспільство) [7]. Останнє є більш поширеним.

Дослідженнями у сфері управління інформаційно-інноваційним суспільством займаються В. Бакуменко, Д. Дубов, О. Ожеван, С. Гнатюк, І. Лисицький, О. М. Трофимчук, М. Пилипчук та інші, які звернули увагу до сучасного розуміння феномена інформаційного суспільства, тенденції й прогнозів упровадження ІТ у світі та його вплив на глобальний розвиток, аналізують позиції України у світових рейтингах розвитку інформаційного суспільства, розглядають особливості розвитку національної інформаційної сфери в частинах нормативно-правового забезпечення, державного управління та зв'язків з громадськістю.

Метою даної статті є узагальнення сучасної нормативно-правової бази інформативного регулювання, що здійснює ООН, ЮНЕСКО, Європейський Союз та Рада Європи, а також провести аналіз інформаційного законодавства України, який формує розвиток механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін.

Кількість наукових досліджень у даній сфері ще не досягла критичної точки, коли знання можуть якісно змінити технологічний уклад українського суспільства. Держане управління інформаційного суспільства залишається фрагментарно або малодослідженим. Відсутні комплексні теоретичні дослідження з формування технологічної основи українського інформаційного суспільства, управлінських і політичних аспектів мережевої структури, навколо якої повинні концентруватися влада, фінанси та інші ресурси, що забезпечують життєдіяльність суспільства, держави.

Зарубіжний досвід розвинутих країн світу свідчить про те, що здійснюється правові та організаційні заходи, які спрямовані на становлення й розвиток інформаційного суспільства. У Бельгії, Німеччині, Голландії вже розроблено спеціальні програми входження до інформаційного співтовариства та здійснюються конкретні організаційні заходи щодо їх впровадження.

Серйозну роботу у сфері нормативно-правового інформативного регулювання здійснює ООН, ЮНЕСКО, Європейський Союз та Рада Європи.

На сьогодні вже існують такі міжнародно-правові акти у сфері інформації:

- Конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 р.;
- Конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 р.;
- Європейська конвенція про транскордонне телебачення від 5 травня 1989 р.;
- Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 р.;
- Угода про співробітництво в галузі інформації від 09.10.1992 р.;
- Рекомендації Ради Європи “Про проблеми кримінально-процесуального права, пов’язані з інформаційними технологіями” № R(95)13 від 11.09.1995 р.;
- Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради “Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних” від 24.10.1995 р.;
- Директива 97/66/ЄС Європейського Парламенту і Ради “Стосовно обробки персональних даних і захисту права на невтручання в особисте життя в телекомунікаційному секторі”;
- Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22.07.2000 р.;
- Конвенція про кіберзлочинність від 23.11.2001 р.;
- Декларація принципів “Побудова інформаційного суспільства — глобальне завдання в новому тисячолітті” від 12.12.2003 р.;
- План дій “Україна – Європейський Союз”, Європейська політика сусідства, схвалений Кабінетом Міністрів України 12.02.2005 р.;

– Резолюція 60/45, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй, “Досягнення у галузі інформатизації та телекомунікацій в контексті міжнародної безпеки” від 08.12.2005 р.

Інформаційне законодавство України в 2011 р. було оновлено з прийняттям Закону України “Про доступ до публічної інформації” та нової редакції Закону України “Про інформацію”, які були прийняті 13 січня 2011 р. Верховною Радою України та набрали чинності 10 травня 2011 р. А також були прийняті Укази Президента від 5 травня 2011 року № 547 “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” та від 5 травня 2011 р. № 548 “Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України”. Нова редакція Закону України “Про інформацію” [1] як базового нормативно-правового акту в інформаційній сфері надає нове визначення інформації як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Цим Законом передбачено поділ за змістом інформації на такі види: інформація про фізичну особу, інформація довідково-енциклопедичного характеру, інформація про стан довкілля (екологічна інформація), інформація про товар (роботу, послугу), науково-технічна інформація, податкова інформація, правова інформація, статистична інформація, соціологічна інформація та інші види інформації.

Установлено, що інформація про фізичну особу (персональні дані) – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. За порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Відкритою вважається вся інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом.

Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація. До інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості: про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей, про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення, про факти порушення прав і свобод людини і громадянина, про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб та інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за

бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

Основною метою Закону України “Про доступ до публічної інформації” [2] є створення механізму реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Він містить перелік гарантій дотримання прав на надання публічної інформації, поетапний порядок доступу до неї, надає визначення таким поняттям, як конфіденційна, таємна та службова інформація, регламентує порядок її отримання, визначає порядок і строки подачі та задоволення запиту на інформацію, а також процедуру оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації.

Доступ до інформації забезпечується шляхом її оприлюднення в засобах масової інформації (в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом) та через надання інформації за запитом на інформацію.

Інформацією з обмеженим доступом є така, шкода в оприлюдненні якої переважає суспільний інтерес в її отриманні і становить загрозу національній безпеці, обороні, запобігання злочину тощо. До інформації з обмеженим доступом належить конфіденційна, таємна та службова інформація.

Конфіденційною інформацією є інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Не може бути віднесена до конфіденційної інформація, що була отримана або створена розпорядниками інформації.

Таємною інформацією є така, доступ до якої обмежується виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

Службовою інформацією є така, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, 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, а також інформація, зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Закон, зокрема, зобов'язав органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим,

інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання, надавати та оприлюднювати інформацію, відображену та задокументовану будь-якими засобами і на будь-яких носіях, що була отримана або створена ними в процесі виконання своїх владних повноважень та обов'язків.

Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умов отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. Зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

Не належать до інформації з обмеженим доступом декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади та обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії.

Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Закон чітко визначає поняття та коло обов'язків розпорядників інформації. Ними є суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання, юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків, і суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Установлено також поняття “запиту на інформацію” як прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться в його володінні. Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Установлено часові межі відповіді на запити. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію 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 8 годин з дня отримання запиту. У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Інформація на запит надається безкоштовно. Але в разі, коли відповідь передбачає виготовлення копій документів обсягом більше 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Відмовити надати інформацію за запитом розпорядник може лише тоді, коли розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит, інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом, особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком та не дотримано вимог оформлення запиту на інформацію.

Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки в разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача в письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень: ненадання відповіді на запит, ненадання інформації на запит, безпідставна відмова в

задоволенні запиту на інформацію, неоприлюднення інформації відповідно до закону, надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації, несвоєчасне надання інформації, необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, нездійснення реєстрації документів, навмисне приховування або знищення інформації чи документів.

Особи, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом.

З 12 травня 2011 р. також набрали чинності Укази Президента від 5 травня 2011 р. № 547 “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” [3] та від 5 травня 2011 р. № 548 “Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України” [4], які були прийняті для безумовного виконання органами виконавчої влади Закону України “Про доступ до публічної інформації” та реалізації конституційного права особи вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію.

Своїм Указом “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” [3] Президент України поставив низку завдань Кабінету Міністрів України, а саме: Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській, Севастопольській міським, районним державним адміністраціям забезпечити безумовне виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації”, покласти на керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади персональну відповідальність за забезпечення належного виконання відповідними органами вимог цього Закону, запропонувати органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо забезпечення доступу громадян до публічної інформації.

Указом Президента України “Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України” [4] визначено Головне управління забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України спеціальним структурним підрозділом, який організовує в установленому порядку доступ до публічної інформації, відповідає за розгляд, опрацювання, облік, систематизацію, аналізування та надання відповідей на запити на інформацію, що надходять до Президента України, Адміністрації Президента України, а також надає консультації під час оформлення таких запитів. Голові Адміністрації Президента України, Державному управлінню справами та ряду інших органів виконавчої влади вжити заходів щодо безумовного виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації”.

Україна обрала інформаційно-інноваційний шлях розвитку наслідуючи розвинені країни всього світу. Створені державними органами документи

покликані визначити напрями інформатизації суспільства: Закон України “Про доступ до публічної інформації”, нова редакція Закону України “Про інформацію”, які були прийняті 13 січня 2011 р. Верховною Радою України та набрали чинності 10 травня 2011 р. Були прийняті Укази Президента від 5 травня 2011 р. № 547 “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” та від 5 травня 2011 р. № 548 “Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України”. Також створена Концепція формування і розвитку єдиного інформаційного простору України і відповідних інформаційних ресурсів, Концепція розвитку зв'язку, Доктрина інформаційної безпеки, Концепція інформатизації України. Однак цілісного розгляду процесу становлення інформаційного суспільства в поєднанні технологічних, економічних, соціальних, правових і політичних чинників у вітчизняній літературі ще не так багато. Це пояснюється новизною самого об'єкта дослідження, контури якого зримо визначилися лише в останні роки.

Література:

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації : Указ Президента України від 05 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України : Указ Президента України від 05 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
5. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
6. *Вершинская О. Н.* Существующие модели построения информационного общества [Электронный ресурс] / О. Н. Вершинская. – Режим доступа : <http://www.iis.ru/infosoc>
7. Теоретичні основи Глобального Інформаційного Суспільства. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmv.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 17.09.2014 р.