

ОСНОВНІ ФОРМИ ПРАВОВІДНОСИН У ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

У статті розглядаються основні форми правовідносин у інформаційній сфері, насамперед такі, як звернення громадянина, запит/вимога суб'єкта владних повноважень та запит на інформацію, отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом, тощо. Показана нормативно-правова база, яка регулює ці відносини.

Найбільш поширеними формами правовідносин в інформаційній сфері варто вважати звернення громадянина, запит/вимога суб'єкта владних повноважень та запит на інформацію різняться та деякі інпгі. Слід відразу підкреслити, що за правовими підставами, предметом, вимогами щодо форми, порядку оплати вказівні форми суттєво відрізняються. Крім 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.

Так, звернення громадян регулюються спеціальним Законом - «Про звернення громадян», запит на інформацію - Законом України «Про доступ до публічної інформації», а запит (вимога) суб'єкта владних повноважень - спеціальними законами про статус та повноваження відповідних суб'єктів владних повноважень.

Предметом звернення громадян є широкий спектр правовідносин - від реалізації своїх особистих прав і надання пропозицій щодо діяльності органів державної влади до оскарження неправомірних дій посадових осіб.

Предметом інформаційних відносин, в які вступають суб'єкти владних повноважень для отримання певної інформації, є виконання останніми своїх функцій.

Запит на отримання інформації має чітко визначений предмет - надання публічної інформації, якою володіє або повинен

володіти її розпорядник. Зверненням громадян є викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарга (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян») [1].

Запит на інформацію - це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні (частина перша статті 19 Закону). Запит (вимога) суб'єкта владних повноважень - викладене в письмовій формі звернення або вимога такого суб'єкта про надання інформації чи виконання певних дій (утримання від дій) у зв'язку із виконанням суб'єктом звернення своїх владних повноважень. До таких форм відносяться, зокрема: протест, припис, подання прокурора; ухвала суду про витребування певної інформації відповідно до процесуальних законів; депутатський запит тощо.

Запит (звернення) суб'єкта владних повноважень завжди пов'язаний із виконанням таким суб'єктом своїх владних функцій. Разом із тим владні суб'єкти можуть отримувати інформацію від інших учасників інформаційних відносин не на підставі свого звернення, а на підставі обов'язку інших учасників інформаційних відносин їм таку інформацію систематично надавати. Окрім того, розмежування звернень і запитів органів влади передбачають застосування окремих процедур реєстрації та обліку, а також різні строки надання відповіді.

Вперше у статті 11 Закону передбачено гарантії захисту інформаторів - посадових та службових осіб суб'єктів владних повноважень, які, порушуючи свої обов'язки щодо розголошення інформації з обмеженим доступом, викривають факти неправомірної поведінки, корупційні діяння, які вчиняються вищими посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

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 [2].

Закон покладено важливі функції на інститути громадянського суспільства у сфері контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації. Так, у ст. 17 Закону, що унормовує вказане

питання, окрім парламентського контролю за дотриманням права людини на доступ до інформації, що здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України і народними депутатами України та державного контролю за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації, що здійснюється відповідно до закону, передбачено також громадський контроль. У ч. 2 ст. 17 Закону визначено, що громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими оргтізагдями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо [2].

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 шформагцю 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 [2].

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» [2].

«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. Проте, за оцінкою авторів «Науково-практичного коментаря до Закону України «Про доступ до публічної інформації», зміни до інших законів, які зазначені у «Прикінцевих положеннях» Закону, 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» [3, с. 328].

З метою забезпечення безумовного виконання органами виконавчої влади Закону України «Про доступ до публічної інформації» був виданий Указ Президента України від 5.05.2011 № 547/2011 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації». Цим указом, зокрема, доручено Кабінету Міністрів України забезпечувати фінансування передбачених Законом заходів, затвердити граничні норми витрат на копіювання та друк документів; підготувати законопроект стосовно вдосконалення законодавчих актів щодо доступу до інформації з обмеженим доступом та відповідальності за їх порушення; запровадити моніторинг виконання Закону тощо. Даним указом також покладена персональна відповідальність на керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади за забезпечення належного виконання вимог Закону [4].

Необхідність 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 долучення до нових глобальних ініціатив. Так, наприклад, Україна, взявши участь у роботі 66-ї сесії

Г А ООН, приєдналася до американсько-бразильської ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» [5].

Сама ідея такої ініціативи була вперше оприлюднена Президентом США у той час 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 створюватиме більший 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 [6].

Тобто, забезпечення належного доступу до публічної інформації відіграє ключову роль у реалізації Україною її участі у міжнародній ініціативі «Партнерство «Відкритий уряд».

Одним із найбільш серйозних викликів, що загрожує дієвості Закону України «Про доступ до публічної інформації», є спроби обмежити затверджені ним юридичні норми шляхом прийняття нових нормативно-правових актів та підзаконних актів. Однак, 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. Симптоматичним у ньому плані стало прийняття у вересні 2012 р. Верховною Радою України у першому читанні законопроекту № 11013 «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за посягання на честь, гідність та ділову репутацию особи», згідно з яким, зокрема, вводилася (як у радянські часи) кримінальна відповідальність за «наклеп». Цей

крок викликав у країні негативну реакцію правозахисників, журналістів та широких кіл громадськості. Адже подібний нормативно-правовий акт суперечив європейським стандартам свободи слова, відповідним міжнародним зобов'язанням України щодо їх імплементації та явно йшов у розріз із загальною тенденцією реформування вітчизняного законодавства у напрямі його максимальної декриміналізації [7]. Впливова міжнародна неурядова організація «Репортери без кордонів» назвала вказаний законопроект «репресивним, каральним і контрпродуктивним» [8]. Потужна хвиля громадських протестів та негативна оцінка вітчизняних і зарубіжних експертів призвели до того, що ініціатор законопроекту № 11013 змушений був відкликати його (це було легітимізовано відповідним голосуванням у Верховній Раді України) та подальшим розглядом зазначених питань [9].

Україна потребує впровадження принципово нового, системного підходу до розвитку цієї сфери та (в разі її реалізації) тягне за собою системні суспільно-політичні зміни, спрямовані в цілому на розширення та впровадження нових форм громадянської участі. Тільки у такому випадку Україна могла б нарешті подолати глибокий кричущий диспропорцій на інфраструктурному рівні, перш за все вирішити таку «унікальну» ситуацію, як розрив між «просунутістю» суспільства і наявним станом економіки. І, незважаючи на всі кризові події останніх років, важливо не тільки наближати економіку до рівня суспільства, а й мотивувати саме суспільство ще більш прискореними темпами йти вперед.

Бібліографічний список:

1. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
3. 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.
4. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 547/2011 від 5 травня 2011 року. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/547/2011>

Актуальні проблеми політики. 2016. Вип. 58

5. Глава держави: Ефективне державне управління залежить від залучення до цього процесу громадянського суспільства [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/21295.html>
6. 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/
7. Береза А. У в'язницю за наклеп / Анастасія Береза [Електронний ресурс] / А. Береза. - Режим доступу: <http://www.unian.net/news/525713-v-tyurmu-za-klevetu.htm>
8. «Репортери без кордонів» назвали законопроект репресивним [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.unian.ua/news/518237-reporteri-bez-kordoniv-nazvali-zakonoproekt-regionala-represivnim.html>
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних [Електронний ресурс] : закон України від 9 квітня 2015 року № 319-VIII. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/319-19/paran21#n21>.

В статье рассматриваются основные формы правоотношений в информационной сфере, в первую очередь такие, как обращение граждан, запрос/требование субъекта властных полномочий и запрос на информацию, получение информации субъектами властных полномочий при осуществлении ими своих функций, отношения в сфере обращений граждан, которые регулируются специальным законом, и т.д. Рассмотрена нормативно-правовая база, которая регулирует эти отношения.

In the article the basic forms of legal relationships are examined in an informative sphere, first of all such, as an appeal of citizens, query/requirement of subject of imperious plenary powers and request for information, receipt of information the subjects of imperious plenary powers at realization by them the functions, relation in the field of appeals of citizens that is regulated by the special law, et cetera. A normatively-legal base that regulates these relations is considered.

Стаття надійшла до редколегії 18.11.2016