



Ігор Корж

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
заступник керівника наукового центру
електронного парламенту та правової інформації
Державної наукової установи "Інститут інформації, безпеки
і права Національної академії правових наук України"
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0446-5975>
garry52@ukr.net

Лариса Бірюк

перша заступниця керівника Секретаріату
Конституційного Суду України – керівниця
Департаменту організаційної роботи,
заслужена юристка України
(Київ, Україна)
lbiruk65@ukr.net



УДК 342.951:351

ДОСТУП ДО ПРАВОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

АНОТАЦІЯ. Нині демократизація суспільного життя в Україні є для українського суспільства всеохоплюючим процесом. Вона не може бути успішною у локальному і фрагментарному варіантах. Успішні зміни щодо розвитку економіки і соціально-культурної сфери, підвищення добробуту і напрацювання надійних перспектив полягає у тому, щоб принципи демократії запанували в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства. На нашу думку, надання процесу демократизації нових імпульсів залишається, після захисту незалежності і суверенітету, найголовнішим питанням національного порядку денного в Україні. Одним із напрямів демократизації суспільного життя в Україні є впровадження європейських принципів партисипативної демократії, тобто доступ до правової інформації та безпосередня участь громадян в управлінні державними справами.

В Україні цьому питанню приділено ще недостатньо уваги. Окрім авторів статті, дослідженням дії європейських принципів у функціонуванні місцевого самоврядування займалися І. Шумляєва, О. Батанов, В. Кравченко, Х. Приходько, І. Лопушинський, Л. Самелюк та ін. Як впливає із цих досліджень, акцент у наукових дослідженнях зроблено на принципи партисипативної демократизації суспільного життя у сфері діяльності муніципальної влади та функціонування територіальної громади.

Метою статті є здійснення аналізу прийнятих у Європейському Союзі принципів партисипативної демократії та розкриття правових механізмів їх запровадження в Україні, насамперед на центральному рівні; напрацювання цілісного уявлення про запроваджені в Європі стандарти зазначених принципів та особливості їх реалізації в українських умовах, їхні форми, способи і методи впровадження, а також викладення власного бачення забезпечення найбільш ефективних шляхів і способів імплементації зазначених принципів в українське суспільне життя у процесі забезпечення доступу громадян до правової інформації.

Встановлено, що вітчизняною наукою досліджено стан запровадження партисипативної демократії в Україні переважно на муніципальному рівні, насамперед у контексті важливості міжнародних та європейських стандартів для розвитку місцевої демократії, транскордонного економічного та соціального співробітництва територіальних громад і місцевого самоврядування. З'ясовано, що для успішної реалізації здійснюваних реформ в Україні буде важливим закріплення і реалізація європейських принципів не лише на локальному рівні, а й синхронізація їхньої дії на центральному рівні, їх всебічне дотримання, використання і застосування в усіх сферах життєдіяльності.

Зроблено висновок, що в Україні напрацьована нормативно-правова база для імплементації у національне законодавство європейських принципів партисипативної демократії, яке успішно функціонує насамперед на регіональному рівні. Водночас на центральному рівні закріплені в законодавстві принципи реалізуються ще не на достатньому рівні. Непоодинокі факти свідчать, що деякі керівники центральних органів виконавчої влади неналежно виконують закріплені в законодавстві європейські принципи, а то й ігнорують їх.

Ключові слова: доступ до правової інформації; європейські принципи партисипативної демократії; інформаційне суспільство; партисипативна демократія; права інформація; правове регулювання доступу до правової інформації; участь громадян в управлінні державними справами.

Нині демократизація суспільного життя в Україні є для українського суспільства всеохоплюючим процесом. Вона не може бути успішною у локальному і фрагментарному варіантах. Успішні зміни щодо розвитку економіки і соціально-культурної сфери, підвищення добробуту і напрацювання надійних перспектив полягає у тому, щоб принципи демократії запанували в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства. На нашу думку, надання процесу демократизації нових імпульсів залишається, після захисту незалежності і суверенітету, найголовнішим питанням національного порядку денного в Україні. Одним із напрямів демократизації суспільного життя в Україні є впровадження європейських принципів партисипативної демократії, тобто доступ до правової інформації та безпосередня участь громадян в управлінні державними справами.

В Україні цьому питанню приділено ще недостатньо уваги. Окрім авторів статті, дослідженням дії європейських принципів у функціонуванні місцевого самоврядування займалися І. Шумляєва¹, О. Батанов,

¹ І Шумляєва, 'Вплив європейських норм партисипативної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні' [2021] 9 (1) Аспекти публічного управління 113–20.

В. Кравченко, Х. Приходько², І. Лопушинський³, Л. Самелюк⁴ та ін. Як впливає із досліджень, акцент у наукових дослідженнях зроблено на принципи партисипативної демократизації суспільного життя у сфері діяльності муніципальної влади та функціонування територіальної громади.

Метою дослідження є здійснення аналізу прийнятих у Європейському Союзі принципів партисипативної демократії та розкриття правових механізмів їх запровадження в Україні, насамперед на центральному рівні; напрацювання цілісного уявлення про запроваджені в Європі стандарти зазначених принципів та особливості їх реалізації в українських умовах, їхні форми, способи і методи впровадження, а також викладення власного бачення забезпечення найбільш ефективних шляхів і способів імплементації зазначених принципів в українське суспільне життя у процесі забезпечення доступу громадян до правової інформації.

Розвиток як світового, так і українського суспільств визначається істотним впливом інформаційно-комунікаційних технологій, їх широким використанням в усіх сферах людської життєдіяльності. У розвинутих країнах відбувся перехід від індустріальної до інформаційної сервіснотехнологічної економіки, при цьому більша частина внутрішнього валового продукту забезпечується діяльністю з виробництва, обробки, зберігання й поширення інформації та знань. Ключовою основою переходу до суспільства знань було усвідомлення урядами важливості побудови інформаційного суспільства.

В Україні, як і в більшості країн, інформаційне суспільство формується як інтегроване середовище, процес становлення якого диктує технологічний, економічний і соціальний розвиток країни, розумінням нових можливостей, що відкривають сучасні інформаційні технології для бізнесу, населення, економіки та керування.

Побудова в Україні суспільства, зорієнтованого на інтереси людей та на їхній розвиток, в якому кожен громадянин через створену і накопичену інформацію та свої знання буде спроможний повною мірою реалізувати свій потенціал, що, зі свого боку, сприятиме загальному розвитку суспільства та підвищенню якості життя, є одним із головних пріоритетів України. Саме інформаційне суспільство передбачає формування спільноти, в якій усі громадяни реалізовували б свої права щодо пошуку, отримання і реалізації інформації, використовуючи будь-який засіб масової інформації (далі – ЗМІ), незалежно від існуючих кордонів.

² О. Батанов, В. Кравченко, Х. Приходько, 'Партисипативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання' [2014] 9–10 (11–12) Аспекти публічного управління 12–28.

³ І. Лопушинський, 'Референдум як форма партисипативної демократії' (2019) 16 Проблеми міжнародних відносин 234–65.

⁴ Л. Самелюк, 'Розвиток партисипативної демократії в умовах реформування місцевого самоврядування' (2017) 2 Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування.

У такому суспільстві передбачається і стимулюється більш високий рівень свого розвитку та демократичність державного управління⁵.

Україна долучилася до глобального процесу формування інформаційного суспільства, в якому кожен матиме можливість вільно висловлюватися і бути почутим. Як зазначено в Основних засадах розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки⁶, в Україні ухвалено низку нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини щодо створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на ці ресурси, впровадження електронних документів та електронного документообігу, захисту інформації, а в останні роки – закони про електронний цифровий підпис, про доступ до публічної інформації, про доступ до інформації стосовно судових рішень, щодо надання інформації про вміст у продукції генетично модифікованих компонентів, щодо оприлюднення інформації стосовно зон радіоактивного забруднення тощо.

Існуючі в Україні передумови дають підстави вважати, що вітчизняний ринок інформаційно-комунікативних технологій перебуває у стані активного становлення і фактично став фундаментом розвитку інформаційного суспільства в Україні. Водночас, як свідчить практика, а також публікації у ЗМІ на зазначену тематику, вжиті державою заходи, насамперед щодо забезпечення кожному доступу до будь-якої інформації і знань, щодо захисту інформації та інформаційних технологій, ще не стали визначальними для поширення радикальних змін в усій системі суспільних відносин.

Як зазначає у науковому дослідженні Є. Макаренко, у більшості розвинених країн за участю політичних лідерів, прогресивних урядів та фінансової підтримки транснаціональних корпорацій реалізуються Програми становлення інформаційного суспільства; концепції переходу до інформаційної доби, плани участі у трансформації суспільних інститутів, прийняті міжнародними організаціями, зокрема: Організацією Об'єднаних Націй (далі – ООН) / Організацією Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (далі – ЮНЕСКО), Світовим банком, Світовою Організацією Торгівлі, Організацією економічного співробітництва і розвитку, Радою Європи, Європейським Союзом (далі – ЄС), Європейським банком реконструкції і розвитку, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі, Центральноєвропейською Ініціативою та іншими міжнародними і регіональними урядовими і неурядовими інституціями. В основу Концепцій покладено визначення стратегії інформаційного суспільства, основних положень, умов і пріоритетів міжнародної, регіональної та на-

⁵ І Корж, 'Дієвість в Україні основних принципів інформаційного суспільства' [2013] 3 (39) Правова інформатика 20–5.

⁶ Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 9 січня 2007 р. № 537-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 12. Ст. 102.

ціональної інформаційної політики, формулюються політичні, правові, соціально-економічні, культурні та технологічні передумови переходу до інформаційного суспільства, обґрунтовуються специфіка і мета глобальних трансформацій⁷.

Зазначимо, що одним із перших концептуальних документів, який визначав стратегію побудови інформаційного суспільства, є прийнятий на 29-й сесії Генеральної Конференції ЮНЕСКО в 1996 р. документ під назвою “Інформаційне суспільство для всіх”⁸. Згідно з ним магістральним напрямом міжнародного співробітництва є побудова глобального інформаційного суспільства за особливої ролі ЮНЕСКО. У цьому документі задекларовано, що забезпечення кожній людині міжнародного співтовариства широкого та вільного доступу до інформаційних ресурсів є необхідним для рівноправної участі у житті нової суспільної формації, а також що інформація і знання мають важливе значення для подолання інформаційної нерівності та є глобальним суспільним надбанням як запорука глобальної демократії.

Серед основних європейських нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері побудови інформаційного суспільства – Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22 липня 2000 р., у преамбулі якої зазначається:

<...> інформаційне суспільство дозволяє людям ширше використовувати свій потенціал та реалізовувати свої спрямування. Але для цього необхідно, щоб ІТ забезпечували стійке економічне зростання, збільшення суспільного добробуту, стимулювання соціальної згоди та повної реалізації їх потенціалу в сфері зміцнення демократії, транспарентного та відповідального управління, прав людини, розвитку культурного багатоманіття та зміцнення міжнародного миру та стабільності⁹.

В Україні натеper створено відповідну законодавчу базу, спрямовану на розбудову інформаційного суспільства, зміцнення демократії, для забезпечення здійснюваних у країні різнобічних реформ, для пошуку, отримання відповідної інформації та оперування нею тощо. Оскільки процеси, пов’язані зі здійснюваними в країні демократичними перетвореннями, реформуванням публічної влади, мають передбачати активну участь у здійсненні зазначеного інститутів громадянського суспільства, то зазначене потребує зміни та законодавчого врегулювання суспільних

⁷ Є Макаренко, ‘Міжнародна інформаційна політика: структура, тенденції, перспективи’ (дис д-ра політич наук, 2003) 475.

⁸ Ю Максименко, ‘Інформаційне суспільство в Україні: стан та перспективи становлення’ (GOAL. Глобальна організація союзницького лідерства, 2014) <<https://goal-int.org/informacijne-susilstvo-v-ukraini-stan-ta-perspektivi-stanovlennya>> (дата звернення: 14.02.2022).

⁹ Okinawa Charter on Global Information Society (Kyushu-Okinawa on 21–23 July) <<https://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2000/documents/charter.html>> (accessed: 14.02.2022).

відносин, що виникають між органами публічної влади та громадськістю. В основу цих відносин мають лягти не відносини підпорядкування, а відносини діалогу і партнерства. Така співпраця можлива за умови утворення конструктивних правових засад взаємовідносин між цими суб'єктами, вироблення дієвої системи заходів і механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, обміну інформацією та ефективного використання правової інформації як в інтересах інститутів громадянського суспільства при реалізації своїх прав та інтересів, здійснення контролю за публічною владою, так і в інтересах самої публічної влади¹⁰.

У розвинутих, демократичних країнах світу забезпечення громадянам доступу до публічної інформації є основним індикатором відкритості публічної влади. У багатьох із цих країн вже давно існують спеціальні закони про вільний доступ до інформації.

Питання доступу до правової інформації, як публічної інформації, у сучасному суспільстві виникло не спонтанно. Цьому передували його розгляд та ухвалення відповідного рішення міжнародними організаціями, такими як ООН та ЄС. Так, базуючись на Загальній декларації прав людини¹¹, яка мала на меті забезпечити загальне й ефективне визнання і додержання проголошених у ній прав, уряди держав – членів Ради Європи підписали Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція)¹². У статті 10 Конвенції йдеться про доступ до публічної інформації як права кожного та забороняється втручання органів державної влади в свободу отримання і передачі інформації та ідей за винятком випадків, коли заборона здійснюється в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.

У 2009 р. Рада Європи ухвалила Конвенцію про доступ до офіційних документів¹³, положення якої були враховані нашою країною при розробленні Закону України “Про доступ до публічної інформації”¹⁴.

¹⁰ І Корж, ‘Доступ громадян до правової інформації: механізми доступу та їх реалізація’ [2019] 3 (30) Інформація і право 35–44.

¹¹ Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text> (дата звернення: 15.02.2022).

¹² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004> (дата звернення: 15.02.2022).

¹³ Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#Text> (дата звернення: 15.02.2022).

¹⁴ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

Відтоді ця Конвенція є відкритою для підписання усіма країнами Ради Європи. Україна підписала її у квітні 2018 р., а ратифікувала у 2020 р.¹⁵

Відповідно до ст. 57 Конституції України:

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними¹⁶.

Тобто перед державою поставлено завдання виконати важливий обов'язок – забезпечити доведення до відома громадян зміст законів та інших нормативно-правових актів, що визначають їхні права й обов'язки. Це свідчить про те, що держава має бути готова забезпечити виконання та дотримання законних прав громадян. А показником реалізації зазначеного є наявність розвинутого громадянського суспільства, яке є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу¹⁷.

Нині набуває зростаючої важливості реальний доступ громадян до правової інформації як гарантії реалізації ними своїх конституційних прав. І це цілком зрозуміло, оскільки без належних володіння та застосування правової інформації громадянами в принципі неможливі вирішення насущних завдань як особистого, так і державного значення. Громадяни України мають можливість отримати належну правову інформацію з метою свого перебування як у правовому полі своєї держави, так і в правовому полі інших держав та світу. Крім того, зазначене є ефективним механізмом реалізації демократичних засад управління членами громадянського суспільства державними справами.

Фактично отримання правової інформації є одним із найважливіших здобутків громадян на шляху до становлення демократичної держави, де реалізується ефективна участь громадян в управлінні країною та існує справжня підзвітність влади. ЗМІ наводять безліч прикладів, коли право на інформацію вже стало інструментом виявлення випадків корупції у багатьох державних органах. Слід також мати на увазі, що законодавство про доступ до інформації здатне забезпечити важливі соціальні переваги. Воно встановлює способи і порядок отримання та поширення публічної інформації, визначає права й обов'язки користувачів і влас-

¹⁵ Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів: Закон України від 20 травня 2020 р. № 631-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 39. Ст. 299.

¹⁶ Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 15.02.2022).

¹⁷ Корж (н 10).

ників інформацією, забезпечує гарантії реалізації прав користувачів інформацією на вільне одержання та поширення публічної інформації¹⁸.

У науковій літературі під правовою інформацією розуміють сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення тощо. До неї відносять всю інформацію, яка пов'язана з правом, тобто з матеріалами про правову освіту, про розробку наукових концепцій розвитку права, а також із матеріалами підготовки нормативно-правових актів, їх обговоренням і впорядкуванням, тлумаченням і реалізацією правових норм, вивчення практики їх застосування. Існує і законодавче визначення зазначеного терміна: 'Правова інформація – будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо'¹⁹.

Зазначимо, що прозорий контроль за державою з боку громадянського суспільства може забезпечити оздоровлення держави та державного управління, позбавлення від такого важкого тягаря нації, як корупційні прояви. Нині слід формувати дієвого громадянина, який любить свою Батьківщину й бере активну участь у модернізації суспільства і держави. Ідеться про реальний доступ громадянина до управління державою, до участі у напрацюванні та прийнятті органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідних рішень.

Проведення публічною владою консультацій із громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу, підвищенню якості підготовки рішень із важливих питань державного та суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Результати проведення консультацій із громадськістю мають враховуватися владою під час прийняття остаточного рішення або в подальшій роботі.

Сучасний етап розвитку України характеризується активізацією процесу визнання офіційної ролі громадянського суспільства у становленні та розвитку різних моделей соціальної демократії. Зокрема, уряди багатьох країн ЄС ухвалили низку документів, у яких наголошується на необхідності подальшої інституціоналізації взаємовідносин між "державним сектором" і "третім сектором", оскільки подібна співпраця є вигідною для обох сторін. З одного боку, вона сприяє активнішому залученню громадян до системи публічної політики й управління (передусім на місцевому та регіональному рівнях), а з другого – спонукає державу

¹⁸ І Корж, 'Вільний доступ громадян до правової інформації – засадничка ознака забезпечення правової безпеки держави' [2018] 1 (24) Інформація і право 14–27.

¹⁹ Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.

розробляти нові механізми взаємодії з інститутами громадянського суспільства, які частково звільняють державу від надання окремих послуг населенню²⁰. Саме в контексті зазначеного набуває зростаючої важливості реальний доступ громадян до правової інформації як гарантії реалізації ними своїх конституційних прав. І це цілком зрозуміло, оскільки без належних володіння та застосування правової інформації громадянами в принципі неможливі вирішення насущних завдань як особистого, так і державного значення.

Тож міжнародні та європейські стандарти відіграють дуже важливу роль у розвитку місцевої демократії, транскордонного економічного та соціального співробітництва територіальних громад і місцевої влади, а також для належної реалізації реформи децентралізації влади в Україні. З огляду на це європейські принципи “партисипативної демократії” мають бути максимально формалізовані в системі законодавства України і максимально бути доведеними як до центральних органів державної влади, так і до місцевих органів самоврядування.

У наукових дослідженнях і науковій літературі під терміном “партисипативна демократія” (*Participatory Democracy* – демократична участь або демократичне залучення) розуміють модель демократії, в якій громадянам надається повноваження приймати політичні рішення. Етимологічні корені демократії (грецькі *demos i kratos*) означають, що народ перебуває при владі, що робить усі демократії певною мірою залученими, або інакше – індивідуальна участь громадян у політичних рішеннях і політиці, які впливають на їхнє життя, особливо безпосередньо, а не через обраних представників²¹.

Таким чином “партисипативна демократія” – це коли громадяни беруть участь (англ. *participate* – брати участь) у процесі прийняття управлінських рішень як на центральному, так і на місцевому рівнях. Участь громадян можна регулювати відповідно до різних тематичних законів Європи. Правила та положення, що стосуються участі в політичних процесах, а також законодавчого процесу, включені до різних типів документів. Деякі країни включили ці правила і процедури навіть у юридично обов’язкові акти (закони та правила).

В ЄС напрацьовано низку актів, якими визначаються стандарти партисипативної демократії як однієї із форм децентралізації влади, які розглянемо у хронологічному порядку. Першим таким актом є Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (далі – Комітет) REC (2001) 19 про

²⁰ С. Телешун, І. Рейтерович, С. Ситник та інші, *Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики: наукова розробка* (НАДУ 2013) 44.

²¹ ‘Participatory democracy or participant democracy’ (*Dictionary.com*) <<https://www.dictionary.com/browse/participatory-democracy>> (accessed: 19.02.2022); Jim Logan, ‘Participatory Democracy’ <<https://www.news.ucsb.edu/2015/015233/participatory-democracy>> (accessed: 19.02.2022).

участь громадян у місцевому суспільному житті²². Відповідно до зазначеного документа Комітет рекомендує урядам держав – членів Ради Європи сформуванню політики з залученням органів місцевої влади – а якщо потрібно, то й регіональної – спрямовану на заохочення участі громадян у місцевому публічному житті, на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування²³, ухваленої як міжнародний договір і ратифікованої переважною більшістю держав – членів Ради Європи, зокрема й Україною²⁴, а також на підставі принципів, що містяться у Додатку I до цієї Рекомендації.

Комітет рекомендує урядам запропонувати органам місцевої й регіональної влад приєднатися до принципів, що містяться у Додатку I до цієї Рекомендації, та ефективно впроваджувати в життя політику, що заохочує участь громадян у місцевому публічному житті, а також поліпшувати місцеві норми участі громадян у місцевому публічному житті й практичні домовленості про це та вживати будь-яких інших заходів у межах їхньої компетенції, що сприятимуть участі громадян, за умов належної поваги до заходів, наведених у Додатку II до цієї Рекомендації.

Можна виокремити такі принципи політики демократичної участі на місцевому рівні. Насамперед ідеться про гарантування громадянам права на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє, шукаючи нових способів піднесення громадянської свідомості та спільно з громадами й органами місцевої влади сприяти культурі демократичної участі.

Заслугують на увагу принцип підвищення обізнаності про належність до громади та заохочення громадян брати на себе відповідальність і робити внесок у життя своїх громад, а також принцип приділення більшої уваги зв'язкам між органами державної влади і громадянами й заохочення місцевих лідерів робити наголос на участі громадян та уважно ставитися до їхніх вимог і очікувань з метою забезпечити належну відповідь на потреби, які вони (громадяни) висловлюють.

Принцип вироблення загального підходу до питання участі громадян, зважаючи як на механізм представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами, тісно переплітається із принципом уникнення занадто крутих рішень і дозволом експериментувати, надаючи при цьому перевагу наділенню

²² Рекомендація Res (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи “Про участь громадян у місцевому публічному житті”. Ухвалено Комітетом міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 6 грудня 2001 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text> (дата звернення: 19.02.2022).

²³ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text> (дата звернення: 19.02.2022).

²⁴ Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 19.02.2022).

повноваженнями, а не встановленню норм; відповідно, забезпечуючи широке коло інструментів участі та можливість їх поєднання, адаптуючи способи їх застосування залежно від обставин.

Комітет рекомендує, що починати потрібно з усебічної оцінки стану участі громадян на місцевому рівні; визначити відповідні точки відліку й упровадити систему контролю для відстеження будь-яких змін та визначення причин будь-яких позитивних чи негативних тенденцій у цій участі, а також оцінки впливу вжитих заходів. Зазначене уможливить обмін інформацією в країнах і між ними про добрі практики, пов'язані з участю громадян; підтримання спільного навчання працівників органів місцевої влади з питань ефективності різних методів участі, а також забезпечення цілковитої поінформованості громадськості про коло доступних можливостей.

Комітет пропонує звернути особливу увагу на ті категорії громадян, які стикаються із більшими труднощами в процесі участі, або на ті, які де-факто залишаються на узбіччі місцевого публічного життя; визнати важливість справедливого представництва жінок у місцевій політиці, а також визнати потенціал дітей і молоді для стабільного розвитку місцевих громад і підкреслити участь, яку вони можуть брати.

Комітет вважає важливим визнання і піднесення значення громадських об'єднань як важливих партнерів, а також як рушійної сили в розвитку, підтримці й практичному впровадженні демократичної участі, а також відповідно до принципу субсидіарності пропонується заручитися підтримкою органів влади всіх територіальних рівнів, при цьому кожен орган влади має відповідати за належні дії у межах його компетенції.

Прийнята Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 113 (2002)²⁵ зазначає принципи, що визначають відносини між громадськістю, місцевими радами й виконавчою владою в місцевій демократії. Першою групою принципів є запровадження прямої представницької місцевої демократії, яка реалізується через збори населення для розв'язання питань місцевого значення.

Друга група принципів передбачає участь громадян в управлінні місцевими справами. Важливо, щоб зв'язки між місцевими органами влади, обраними представниками й громадськістю, зміцнювалися. Це досягається завдяки створенню дорадчих рад або рад, які об'єднують сусідів, і сприянню цим радам.

Третя група принципів стосується відносин між радами і виконавчою владою. Передбачається застосування різних методів обрання чи призначення виконавчої влади: обрання чи призначення місцевими радами;

²⁵ Recommendation 113 (2002) on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy) 4 June 2002 <<https://rm.coe.int/relations-between-the-public-the-local-assembly-and-the-executive-in-1/16807191c1>> (accessed: 19.02.2022).

пряме обрання народом; призначення центральними чи регіональними урядами або незалежним органом; здійснення виконавчих повноважень у рамках ради. Визначається загальний принцип, який полягає у тому, що виконавча влада підпорядковується представницьким органам незалежно від того, чи її обирають, чи призначають. Саме представницька влада опікується такими важливими для громадськості питаннями, як бюджет і податки.

Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 139 (2003) про неурядові організації і місцеву та регіональну демократію²⁶ передбачають, що неурядові організації (далі – НУО) мають обов'язки, які роблять їх відповідальними перед громадянами в повсякденному житті, і від чого ці громадяни мають користь. Вони беруть важливу участь у розбудові громадянського суспільства, будучи сполучною ланкою між громадянами й органами місцевої й регіональної влади та зміцнюючи плюралістичну демократію. Справжнє партнерство між органами місцевої й регіональної влади та НУО робить можливим зміцнення місцевої й регіональної демократії і участь громадян, руйнуючи бар'єри між ними й гарантуючи, щоб усі думки й гострі питання було враховано. Крім того, зазначене сприятиме ще більшому зближенню процесу ухвалення рішень до громадян і розширенню механізмів консультацій, інформування та участі громадян з метою вироблення нових форм управління на місцевому та регіональному рівнях, а також продовження консультацій та діалогу між НУО й органами місцевої та регіональної влади.

У Рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 182 (2005)²⁷ зазначається, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи, і що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, а представницька демократія є найбільш рівноправною формою участі, оскільки пропонує громадянам можливість безпосередньо впливати на процес ухвалення рішення завдяки загальному виборчому праву. Саме участь громадян є важливим елементом будь-якої демократії, а активна участь є ознакою життєздатності демократії.

Щоб бути життєздатною, демократія потребує підтримання з боку активних виборців, і тому цим мають опікуватися уряди і обрані представники. Участь громадян, з одного боку, стимулює демократичне обговорення, а з другого – дає змогу громадянському суспільству контролювати й здійснювати здоровий вплив на ухвалення рішень. Тобто їхню

²⁶ Рекомендація 139 (2003) о НПО и местной и региональной демократии от 26 ноября 2003 г. <<https://rm.coe.int/-/139-2003-1-/168071a5c2>> (дата звернення: 21.02.2022).

²⁷ Recommendation 182 (2005) on public participation in local affairs and elections, 17.05.2005 <<https://rm.coe.int/public-participation-in-local-affairs-and-elections-rapporteur-a-knape/168071884e>> (accessed: 21.02.2022).

участь слід забезпечувати демократичними гарантіями, а також інституційними, фінансовими й технічними ресурсами, для того щоб органи місцевої влади могли відповідним чином спрямовувати цю участь. Також зазначається про важливість участі громадян в організації місцевих референдумів, на які доцільно виносити будь-які питання, що стосуються ухвалення рішень або тих, які їх ухвалюватиме орган місцевої влади чи національний уряд та які безпосередньо впливають на місцеву громаду.

Можна згадати і Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади²⁸, в якому зазначені заходи здійснення права участі у справах місцевого органу влади. Процедури, заходи та механізми можуть бути різними для різних категорій місцевих органів влади з урахуванням їхнього розміру та компетенції.

Спираючись на європейське право у зазначеній сфері, в Україні на національному рівні було прийнято низку нормативних актів, нормами яких врегульовано питання доступу до правової інформації громадян та їхньої участі у прийнятті управлінських рішень, як то: закони України “Про інформацію”, “Про доступ до публічної інформації”, “Про соціальний діалог в Україні”²⁹, Постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”³⁰, Указ Президента України “Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки”³¹ тощо, що надає громадянам України можливість отримати належну правову інформацію з метою свого перебування як у правовому полі своєї держави, так і в правовому полі інших держав та світу. Для прикладу можна навести передбачені законом механізми отримання будь-ким офіційної правової інформації через офіційний вебсайт Конституційного Суду України³², вебсайт центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику³³, вебсайт Судової влади України³⁴, на якому можна отримати судові рішення в Єдиному

²⁸ Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text> (дата звернення: 21.02.2022).

²⁹ Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23 грудня 2010 р. № 2862-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text>> (дата звернення: 21.02.2022).

³⁰ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 21.02.2022).

³¹ Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 7 вересня 2021 р. № 487/2021 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#n17>> (дата звернення: 21.02.2022).

³² Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>> (дата звернення: 22.02.2022).

³³ Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>> (дата звернення: 22.02.2022).

³⁴ Судова влада України <<https://court.gov.ua>> (дата звернення: 22.02.2022).

державному реєстрі судових рішень, відомості про осіб, які вчинили корупційні дії, тощо.

Водночас, незважаючи на зазначене нормативно-правове забезпечення державної політики сприяння доступу громадян до правової інформації, розвитку громадянського суспільства й України, говорити про належний доступ громадян до зазначеної інформації ще зарано, оскільки є суттєві розбіжності між формальною інституціоналізацією та реальними можливостями контролювати і впливати на процес вироблення й прийняття політичних і соціальних рішень, визначати складові соціальної політики, виступати реальною сферою проведення діалогу між суб'єктами згаданих відносин³⁵. Особливо зазначеним “страждає” державна виконавча влада, негативними фактами діяльності якої наповнені вітчизняні масмедіа. Зазначимо, що такі дії органів виконавчої влади України йдуть у розріз із взятими на себе Україною зобов'язань щодо виконання відповідних міжнародних актів у сфері участі громадськості в державному управлінні, як то: Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права³⁶; Конвенція; Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля³⁷; Рекомендації CM/REC (2007) 14 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі³⁸ тощо³⁹.

На думку дослідників, ефективна й збалансована взаємодія між обраними представниками та громадянським суспільством, яка ґрунтується на доповнюваності й співробітництві, можлива тільки за умови впровадження відповідних рамок участі груп в ухваленні рішень. Необхідно заохочувати органи як місцевої, так і центральної влади визначати участь різних груп населення та впроваджувати відповідні правові рамки; заохочувати органи влади пильнувати за тим, щоб групи населення, яких не обирають, незаконно не впливали на ухвалення рішень органами влади; спільними зусиллями боротися проти зниження рівня участі громадян; заохочувати ті групи населення, які беруть найменшу участь у місцевому та державному житті⁴⁰.

³⁵ Корж (н 10).

³⁶ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text> (дата звернення: 22.02.2022).

³⁷ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25 червня 1998 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text> (дата звернення: 22.02.2022).

³⁸ Рекомендація Ради Європи CM/REC(2007)14 щодо правового статусу неурядових організацій в Європі: прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 10 жовтня 2007 р. <<https://minjust.gov.ua/dep/ddr/rekomendatsiya-radi-evropi-cmrec200714-schodo-pravovogo-statusu-neuryadovih-organizatsiy-v-evropi>> (дата звернення: 22.02.2022).

³⁹ Корж (н 10).

⁴⁰ І Корж, ‘Європейські принципи партисипативної демократії та їх впровадження в Україні’ [2022] 1 (40) Інформація і право 35–46.

Висновки. Аналіз ухвалених у ЄС принципів партисипативної демократії, розкриття правових механізмів їх запровадження в Україні, особливості їх реалізації в українських умовах, способи і методи впровадження, а також дослідження шляхів і способів імплементації зазначених принципів в українське суспільне життя у процесі забезпечення доступу громадян до правової інформації, дає змогу зробити наступні висновки.

В Україні здійснюється розбудова інформаційного суспільства, зорієнтованого на інтереси людей та на їхній розвиток, в якому кожен громадянин через створену і накопичену інформацію та свої знання, буде спроможний в повній мірі реалізувати свій потенціал. У цьому контексті в країні напрацьовано систему законодавства, яка направлена на регулювання суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням доступу громадян до правової інформації, що є одним із найважливіших здобутків громадян на шляху до становлення демократичної держави, де реалізується ефективна участь громадян в управлінні країною та існує справжня підзвітність влади. Нормативно-правові акти зазначеної системи базуються на імплементації європейських принципів партисипативної демократії, що дає змогу ефективно застосовувати їх через дію муніципального права України і, зі свого боку, ефективно реалізовувати право громадян на участь у вирішенні місцевих питань та у прийнятті належних рішень органами місцевого самоврядування. Саме міжнародні та європейські стандарти відіграють дуже важливу роль для розвитку місцевої демократії, транскордонного економічного та соціального співробітництва територіальних громад та місцевої влади, а також для належної реалізації реформи децентралізації влади в Україні.

В Україні функціонує державне підприємство “Центр оцінки та інформації”, яке є видавцем інформаційного бюлетеня “Офіційний вісник України” – єдиного друкованого видання, в якому здійснюється офіційне опублікування повних текстів законів України, указів і розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів, актів Конституційного Суду України, нормативно-правових актів Національного банку, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, міжнародних договорів, рішень ЄСПЛ, після чого вони набувають чинності, підтримує функціонування Всеукраїнської електронної системи правової інформації (ВЕСПІ). Це електронна база даних, джерелом наповнення якої є повні тексти нормативно-правових актів, що опубліковані в інформаційному бюлетені “Офіційний вісник України” та мають чинний характер⁴¹.

Водночас необхідно зазначити, що стверджувати про належний доступ громадян до правової інформації ще зарано, оскільки на централь-

⁴¹ Всеукраїнська електронна система правової інформації <www.vespi.dpcoi.com.ua> (дата звернення: 22.03.2022).

ному рівні є суттєві розбіжності між формальною інституціоналізацією та реальними можливостями контролювати і впливати на процес вироблення та прийняття політичних і соціальних рішень, визначати складові соціальної політики, виступати реальною сферою проведення діалогу між суб'єктами згаданих відносин, що не відповідає взятим на себе Україною зобов'язанням щодо виконання відповідних міжнародних актів у сфері участі громадськості в державному управлінні.

Зазначений стан реалізації європейських принципів партисипативної демократії потребує ефективної і збалансованої взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства, вимагає настання невідвротної відповідальності керівників органів державної виконавчої влади за забезпечення належного стану взаємодії та ефективності прийняття консолідованих рішень.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Teleshun S, Reiterovych I, Sytnyk S ta inshi, *Vzaiemodiia derzhavy i suspilstva v pratsakh publichnoi polityky: naukova rozrobka* (NADU 2013) (in Ukrainian).

Journal articles

2. Batanov O, Kravchenko V, Prykhodko Kh, 'Partysypatyvna demokratiia v systemi mistsevoho samovriaduvannia: problemy zakonodavchoho rehuliuвання' [2014] 9–10 (11–12) *Aspekty publichnoho upravlinnia* 12–28 (in Ukrainian).
3. Korzh I, 'Diivist v Ukraini osnovnykh pryntsyviv informatsiinoho suspilstva' [2013] 3 (39) *Pravova informatyka* 20–5 (in Ukrainian).
4. Korzh I, 'Dostup hromadian do pravovoi informatsii: mekhanizmy dostupu ta yikh realizatsiia' [2019] 3 (30) *Informatsiia i pravo* 35–44 (in Ukrainian).
5. Korzh I, 'Ievropeiski pryntsyvy partysypatyvnoi demokratii ta yikh vprovadzhennia v Ukraini' [2022] 1 (40) *Informatsiia i pravo* 35–46 (in Ukrainian).
6. Korzh I, 'Vilnyi dostup hromadian do pravovoi informatsii – zasadnycha oznaka zabezpechennia pravovoi bezpeky derzhavy' [2018] 1 (24) *Informatsiia i pravo* 14–27 (in Ukrainian).
7. Lopushynskiy I, 'Referendum yak forma partysypatyvnoi demokratii' (2019) 16 *Problemy mizhnarodnykh vidnosyn* 234–65 (in Ukrainian).
8. Sameliuk L, 'Rozvytok partysypatyvnoi demokratii v umovakh reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia' (2017) 2 *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia* (in Ukrainian).
9. Shumliaieva I, 'Vplyv yevropeiskykh norm partysypatyvnoi demokratii na pidvyshchennia rivnia uchasti hromadian Ukrainy v mistsevomu samovriaduvanni' [2021] 9 (1) *Aspekty publichnoho upravlinnia* 113–20 (in Ukrainian).

Theses

10. Makarenko Ye, 'Mizhnarodna informatsiina polityka: struktura, tendentsii, perspektyvy' (dys d-ra politych nauk, 2003) (in Ukrainian).

Websites

11. 'Participatory democracy or participant democracy' (*Dictionary.com*) <<https://www.dictionary.com/browse/participatory-democracy>> (accessed: 19.02.2022) (in English).
12. Logan J, 'Participatory Democracy' <<https://www.news.ucsb.edu/2015/015233/participatory-democracy>> (accessed: 19.02.2022) (in English).
13. Maksymenko Yu, 'Informatsiine suspilstvo v Ukraini: stan ta perspektyvy stanovlennia' (*GOAL. Hlobalna orhanizatsiia soiuznytskoho liderstva*, 2014) <<https://goal-int.org/informacijne-suspilstvo-v-ukraini-stan-ta-perspektivi-stanovlennya>> (accessed: 14.02.2022) (in Ukrainian).

Ihor Korzh
Larysa Biriuk

ACCESS TO LEGAL INFORMATION IN UKRAINE
IN THE CONTEXT OF EUROPEAN PRINCIPLES
OF PARTICIPATORY DEMOCRACY

ABSTRACT. Democratization of public life in Ukraine is now a comprehensive process for Ukrainian society. It cannot be successful in local and fragmentary versions. Successful changes in the development of the economy and socio-cultural sphere, improving welfare and gaining reliable prospects is that the principles of democracy prevail in all spheres of Ukrainian society. In our opinion, providing the process of democratization of new impulses remains, after the defense of independence and sovereignty, the most important issues on the national agenda in Ukraine. One of the directions of democratization of public life in Ukraine is the introduction of European principles of participatory democracy that is access to legal information and direct participation of citizens in the management of public affairs. One of the directions of democratization of public life in Ukraine is the introduction of European principles of participatory democracy that is direct participation of citizens in the management of public affairs.

This issue in Ukraine has not yet received enough attention from scientists. In addition to the author of this article, this issue, in the context of the study of European principles in the functioning of local government, attention was paid by researchers: I. Shumlyayeva, O. Batanov, V. Kravchenko, Th. Pryhodko, I. Lopushinsky, L. Sameluk and others. According to research, the emphasis in research is on the principles of participatory democratization of public life in the field of municipal government and the functioning of the territorial community.

In view of the above, the purpose of this article is to analyze the principles of participatory democracy adopted in the European Union and to reveal the legal mechanisms for their implementation in Ukraine, primarily at the central level; development of a holistic view of the standards of the mentioned principles introduced in Europe and the peculiarities of their implementation in Ukrainian conditions, their forms, methods and techniques of implementation, as well as setting out one's own vision of ensuring the most effective ways and means of implementing these principles in Ukrainian public life in the process of ensuring citizens' access to legal information.

It was established that domestic science has studied the state of participatory democracy in Ukraine, mainly at the municipal level, especially in the context of the importance of

Ігор Корж, Лариса Бірюк

international and European standards for local democracy, cross-border economic and social cooperation of local communities and local government. It was found that for the successful implementation of reforms in Ukraine, it will be important to consolidate and implement European principles not only at the local level, but also to synchronize their action at the central level, their full compliance, use and application in all spheres of life.

It is concluded that Ukraine has developed a legal framework for the implementation of national principles of participatory democracy in national legislation, which successfully operates primarily at the regional level. At the same time, at the central level, the above-mentioned principles enshrined in the legislation are not yet sufficiently implemented. There are many facts that some heads of central executive bodies do not accept or even ignore European principles enshrined in law for proper implementation.

KEYWORDS: access to legal information; European principles of participatory democracy; information society; participatory democracy; legal information; legal regulation of access to legal information; participation of citizens in the management of public affairs.