

УДК 342.9.35.078.3

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА
ГРОМАДЯН НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ**

**ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL PROVISION ENSURING THE RIGHT
OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN UKRAINE**

Міхрін В.К.,
студент

Херсонського державного університету

Волкович О.Ю.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного та господарського права

Херсонського державного університету

Право на інформацію розглядається в цивілізованих суспільствах як одне із засадничих. На етапі становлення України як молодого демократичної держави проблема забезпечення прозорості діяльності органів державної влади набуває все більш актуального характеру. У статті досліджуються та аналізуються основні принципи щодо доступу до інформації та сформовані на їх основі актуальні проблеми правового забезпечення реалізації права громадян на доступ до публічної інформації в Україні.

Ключові слова: інформація, публічна інформація, інформаційне законодавство, доступ до інформації, інформаційний процес.

Право на інформацію рассматривается в цивилизованных обществах как одно из основополагающих. На этапе становления Украины как молодого демократического государства проблема обеспечения прозрачности деятельности органов государственной власти приобретает все более актуальный характер. В статье исследуются и анализируются основные принципы относительно доступа к информации и сформированы на их основе актуальные проблемы правового обеспечения реализации права граждан на доступ к публичной информации в Украине

Ключевые слова: информация, публичная информация, информационное законодательство, доступ к информации, информационный процесс.

The right to information is considered in civilized societies as one of the basic and fundamental. At the stage of Ukraine as a new democracy country, the problem of transparency of government becomes increasingly important. The article investigates and analyzes the basic principles on access to information and formed on the basis of their actual problems of legal provision of the right of citizens to access public information in Ukraine.

Key words: information, public information, information law, access to information, information process.

Постановка проблеми. Україна перебуває на шляху до входження до Європейського Союзу, закономірно, що разом із цим процесом відбувається вдосконалення національного законодавства у різноманітних сферах, у тому числі й інформаційній. Так, зокрема, в ч. 2 ст. 34 Конституції України зазначено, що «кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір». Глобальні інформаційні процеси впливають на встановлення нової ієрархії держав, відкривають нові можливості промислового розвитку, обумовлюють створення відповідної правової бази, підвищують рівень обміну культурою та традиціями. Європа усвідомлює важливість глобального співробітництва і необхідність дотримання правил для розвитку інформаційного суспільства, які, перш за все, стосуються права на інтелектуальну власність, недоторканність приватного життя, охорони персональних даних, інформаційної безпеки, використання інформаційного ресурсу, заборони незаконної інформації. Якщо Європа не зможе ефективно адаптуватися до нових умов, вона втратить конкурентоспроможність на світових і регіональних ринках і в європейських країнах виникнуть соціальні проблеми [6, с. 3].

Актуальність дослідження. Реалії інформаційного суспільства стають дедалі потужнішим чинником впливу на організацію суспільного життя в будь-якій країні. Саме тому різним правовим аспектам формування і реалізації державної політики в інформаційній сфері присвятили свої наукові та науково-методичні праці різноманітні українські та зарубіжні науковці, такі як: Г.А. Васильєв, В.Б. Авер'янов, І.Л. Бачило, О. Соснін, С.А. Чукут, В.Л. Кузенко, В.Б. Наумов, М. Демкова, О. Івлєв, Е. Тофлер, Г. Почепцов та ін. Проте на етапі становлення української держави проблема забезпечення прозорості в діяльності органів влади є однією з перешкод, які стоять на шляху розвитку правового демократичного суспільства. Саме тому дослідження багатьох актуальних питань у даній сфері надалі залишається відкритим і потребує подальшого розвитку.

Метою статті є аналіз основних принципів щодо доступу до інформації та формування на їх основі актуальних проблем забезпечення реалізації права громадян на доступ до публічної інформації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Визначення поняття інформації, розуміння її місця в системі суспільства має велике теоретичне і практичне значення. Згідно з Ю.С. Шемчушенко, інформація (лат. *Informatio* – роз'яснення, уявлення) – документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві й діловодстві та навколишньому природному середовищі [11, с. 63].

Інформаційні відносини, тобто відносини, що виникають при одержанні, використанні, поширенні і зберіганні інформації, регулюються цілою низкою нормативно-правових актів. Один з основних законів у даній сфері, а саме Закон України «Про інформацію», дає таке визначення даного поняття: інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Громадянин, як особа, яка належить до постійного населення певної держави, має нормативно закріплені статус, користується захистом держави як у межах її території, так і поза нею. Громадянин має певні особливості, що надають можливість бути суб'єктом не лише економічних та соціальних, а й політичних відносин [12, с. 113]. Саме тому кожен (тобто як громадянин України, так і громадянин іншої держави, особа без громадянства) має право вільно збирати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (тобто у будь-який не заборонений законом спосіб, у першу чергу, звісно, використовуючи прямо передбачені законодавством механізми, такі, наприклад, як механізм інформаційного запиту, що охоплює і відповідні суб'єктивні права запитувача і кореспондуючі тим правам обов'язки адресатів запиту). Здійснення цих прав може бути обмежене законом (тобто не будь-яким нормативно-правовим актом, а винятково законом України – законодавчим актом, прийнятим Верховною Радою України, що кореспондує із частиною другою ст. 19 Конституції, в якій зазначено, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України») 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 (причому такі обмеження повинні бути «необхідними у демократичному суспільстві») [10].

На думку М. Демкової, досліджуючи проблематику доступу до публічної інформації, а саме проблему правового регулювання, варто висвітлити такі основні аспекти.

1. Право на доступ до інформації є конституційним правом людини, передбачене і гарантоване статтею 34 Конституцією України (кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Здійснення цих прав може бути обмежене законом 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. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір) [1]. Конституція, у свою чергу, ґрунтується на положеннях Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини (стаття 10), Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (статті 18, 19) тощо. Для забезпечення доступу до інформації у Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи Раді Міністрів (81)19, схвалених у 1987 році, були визначені основні принципи щодо доступу до інформації, яка перебуває у розпорядженні органів державної влади. До цих принципів належать такі:

всі громадяни мають право скласти запит на інформацію, яка перебуває у розпорядженні органів публічної влади;

заборонено відмовляти у запиті на інформацію лише в тому разі, якщо інформація, на яку складається запит, не стосується особистих інтересів зацікавленої сторони;

кожен запит на інформацію повинен бути розглянутий у визначений термін, а в разі відмови у наданні документів повинні бути чітко пояснені (обґрунтовані) причини відмови;

доступ до інформації може бути обмежений у випадках, визначених законом, та тих, які стосуються інтересів національної безпеки, громадського порядку, розслідування кримінальних злочинів або які можуть порушити право на приватність.

2. Основна сутність права на доступ до інформації полягає у можливості кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб і на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом 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.

3. Дане право повинне гарантуватися державою, що включає в себе, зокрема, визначення на законодавчому рівні інформації, доступ до якої обмежується, і мету обмеження. При цьому перелік відомостей, доступ до яких обмежено, має бути вичерпно визначений і оприлюднений. Відкритою повинна бути інформація про повноваження, структуру, організацію діяльності органів державної влади та адміністративні послуги, які вони надають, їхнє майно, матеріально-технічне забезпечення, фінансування, чисельність працівників, розмір оплати їхньої праці, особливості їх соціально-побутового та медичного забезпечення. У даному випадку необхідно також дотримуватися двох принципів. Перший – принцип максимального оприлюднен-

ня: вся інформація, яка перебуває у володінні державних органів влади, підлягає оприлюдненню; кількість винятків повинна бути обмежена. Другий принцип характеризує вимоги щодо обмежень: а) винятки повинні бути зрозумілими, б) описуватися вузько, в) підлягати контролю на предмет наявності «шкоди» і впливу на «сусільні інтереси».

4. Дане право повинно забезпечуватися, в першу чергу, наявністю відповідних правових та інших механізмів його забезпечення [8]. На думку багатьох вітчизняних науковців (С.С. Горбатюк, О.Ю. Івлєв, О. Нестеренко), дані аспекти повинні ґрунтуватися на певних принципах. Визначальною є стаття 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [2], яка ґрунтується на 9 принципах-критеріях, спеціально розроблених Міжнародною організацією «Артикль 19. Всесвітня кампанія за свободу слова». Відповідно до цих принципів можна визначити, чи передбачає національне законодавство певної держави право на доступ до публічної інформації та чи забезпечує практика застосування цього законодавства його реалізацію. До таких принципів належать:

1. Принцип максимального розкриття: «Вся інформація, якою володіють публічні органи, підлягає розкриттю; винятки мають бути максимально обмежені, й публічні органи повинні довести необхідність виникнення та правомірність таких винятків».

2. Обов'язок оприлюднювати: «Публічні органи зобов'язані оприлюднювати основну інформацію».

3. Стимулювання відкритості уряду: «Публічні органи повинні дієво сприяти відкритості діяльності уряду».

4. Обмежена сфера винятків: «Винятки повинні бути зрозумілими, описуватися вузько і підлягати строгому контролю на предмет «наявності шкоди» і «громадського інтересу»: 1) мета закриття інформації має бути чітко визначена законом; 2) оприлюднення інформації може завдати суттєвої шкоди вказаній у законі меті; 3) шкода, яка може бути завданою вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж громадський інтерес в отриманні інформації».

5. Спрощена процедура доступу до інформації: «Інформаційні запити повинні опрацьовуватися швидко і справедливо; перегляд відмов у задоволенні запитів повинен бути доступним і незалежним». Процес прийняття рішень із приводу інформаційних запитів має здійснюватися на трьох різних рівнях: на рівні публічного органу; на рівні оскарження до незалежного адміністративного органу; на рівні оскарження до суду».

6. Витрати: «Плата за надання інформації не повинна ставати для осіб перешкодою в подаванні інформаційних запитів».

7. Відкритість засідань: «Засідання публічних органів повинні бути відкритими для громадськості».

8. Розкриття інформації створює прецедент: «Законони, які суперечать принципу максимального розкриття інформації, повинні бути змінені або скасовані».

9. Захист інформаторів: «Особи, які повідомляють інформацію про правопорушення (інформатори), повинні бути захищені» [9].

На жаль, у Законі України «Про доступ до публічної інформації» передбачено всього чотири основні принципи доступу до публічної інформації, а саме: а) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; б) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом; в) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак» [4].

Проаналізувавши чинне законодавство та фахову літературу, можна виокремити основні проблеми, що стосуються організації доступу громадян до публічної інформації, а саме :

1) більшість чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання інформаційних відносин, були прийняті до набрання чинності Конституцією України, і навіть зі значними змінами і доповненнями не придатні для задоволення потреб сьогодення;

2) багато вад законодавчого характеру, які призводять до безпідставного обмеження права на доступ до інформації, пов'язані з правовим регулюванням інформації з обмеженим доступом;

3) потреба в більш чіткому правовому регулюванні присвоєння грифу «Для службового користування». Проблемним питанням реалізації Закону України «Про доступ до публічної інформації» залишається ухвалення переліку видів службової інформації виключно на підставі рішення суб'єкта владних повноважень та неправомірне застосування названого грифу; 4) неналежне виконання органами влади вимоги щодо оприлюднення інформації про свою діяль-

ність. Органи влади не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (у тому числі через мережу Інтернет), ігноруючи норми Закону України «Про доступ до публічної інформації» та ряду нормативно-правових актів ;

5) відсутність спеціальних інституцій (органів), відповідальних за здійснення права на доступ до інформації;

6) відсутність законодавчого закріплення визначення терміна «суспільно необхідна інформація», який вживається в ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», проте не знаходить у ньому тлумачення [10].

7) відсутність ефективного механізму інформування владою громадськості про свою діяльність;

8) відсутність узгодженості правових норм різних законодавчих актів, а саме законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про захист персональних даних». Бракує чіткого механізму реалізації правових норм даних законів.

Отже, ступінь розвиненості демократії в суспільстві визначається тим, наскільки держава спроможна гарантувати та захищати громадянські, політичні, економічні, соціальні та ін. права своїх громадян. Вирішення проблем неефективного законодавства з питання регулювання доступу до публічної інформації та запровадження ефективних механізмів реалізації прав громадян на доступ до публічної інформації повинно стати пріоритетним напрямом у даній сфері. Розв'язання даних проблем можливе лише за умов конструктивної та узгодженої роботи законодавчих та виконавчих гілок влади та інституту громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/RES/2200A(XXI), 16.12.1966 р., ратифікована 19.10.1973 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
3. Про інформацію [Текст] : [Закон України : офіц. текст: за станом на 2 березня 2014 року] // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01. 2011 – 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
5. Про державну службу [Текст] : [Закон України : офіц. текст: за станом на 26 жовтня 2014 року] // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
6. Почепцов Г.Г. Інформаційна політика : навч. посіб. / Г.Г. Почепцов, С.К. Чукут. – К. : УАДУ, 2002. – 96 С.
7. Нестеренко О. Право на доступ до публічної інформації : теорія та практика : наук. вид. / О. Нестеренко, О. Северин. – Харків : Права людини, 2008. – 348 с.
8. Демкова М. Проблеми доступу до публічної інформації / М. Демкова // Громадянське суспільство. – 2007. – № 1. – с. 23–26.
9. The Public's Right to Know – Principles on Freedom on Information Legislation, Article 19 (London, June, 1999), p. 8-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу // <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>
10. Горбатюк В.В. Доступ громадян до інформації: конституційно-правовий аспект / В. В. Горбатюк, С. Є. Горбатюк. // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_38.pdf
11. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 2004.
12. О. В. Зайчук. Теорія держави і права : Академічний курс [Текст] : підручник / О. В. Зайчук [та ін.] ; ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.