

УДК 35.078.3:351.75(477)

І.Г. ФУРМАН, Інститут права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом

ВИДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ОПРИЛЮДНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ СБУ

Ключові слова: доступ до публічної інформації, право громадян на інформацію, розпорядники інформації, Служба безпеки України

Право на доступ до інформації є конституційним правом людини, передбачене і гарантоване статтею 34 Конституцією України, яка, у свою чергу, ґрунтується на положеннях Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини (ст.10), Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (ст.ст.18, 19) тощо. Проте, варто додати, що зміст та обсяг права на доступ до публічної інформації не обмежується лише цією статтею Конституції. Так, крім права кожного вільно збирати інформацію (ч.2 ст.34), Конституція України закріплює право кожного громадянина знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях із відомостями про себе (ч.3 ст.32), гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту (ч.2 ст.50), право знати свої права й обов'язки (ч.1 ст.57), встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Отже, основний зміст права на доступ до інформації вміщено в ч.2 ст.32, ч.2 ст.34, ч.2 ст.50, ст.57 Конституції України [1].

Останнім часом до проблеми забезпечення доступу та оприлюднення публічної інформації зверталось чимало вчених, серед яких потрiбно виділити таких, як В. Андрусів, І. Арістова, О. Ващук, Р. Головенко, О. Денісова, М. Демкова, Н. Зубар, Б. Кормач, Г. Красно-

світ, М. Лациба, В. Люблін, О. Нестеренко, І. Нікітчук, І. Розкладай, В. Таран, І. Тацішин, та ін. Окрім того можна назвати українських та зарубіжних вчених І.Л. Бачило, Т.В. Гамаша, Р. Головенка, О. Дем'янчук, О.В. Кохановської, М. Лициби та інших. Звідси, метою даного роботи є дослідження особливостей оприлюднення публічної інформації службою безпеки України.

Право на доступ до публічної інформації є конституційним правом кожного пересічного українця, передбаченим і гарантованим ст.34 Конституції України, що відповідно ґрунтується на положеннях ст.10 Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини, ст.19 Загальної декларації прав людини, статтях 18 і 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та ін. Так, відповідно до названих документів кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадянського 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 [2].

Відповідно до ст.12 Закону України «Про доступ до публічної інформації», суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є:

1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень;

2) розпорядники інформації – суб'єкти, визначені у ст.13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації [3].

Відповідно до ст.15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати:

1) інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;

3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;

4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

5) інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;

6) інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;

7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;

9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;

10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;

11) інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про:

– їхні місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;

– прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;

– розклад роботи та графік прийому громадян;

– вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;

– перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;

– перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативно-розшукової або контррозвідувальної діяльності;

– порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності;

– систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень;

12) іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Інформація, передбачена частиною першою цієї статті, підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації [3].

Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

Невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим.

Окрім того, що запитувачі можуть отримувати інформацію, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню, вони також мають право вимагати надання інформації за запитами на інформацію.

Таким чином, можна визначити, що право на отримання інформації може реалізовуватися в двох формах: пасивній і активній.

Пасивна форма: розпорядник інформації у випадках, передбачених законодавством, зобов'язаний на тих чи інших носіях поширити інформацію так, щоб будь-яка особа могла з нею ознайомитися, відкривши веб-сайт чи інформаційний бюлетень. Якщо розпорядник інформації не виконує такого зобов'язання – це порушує конституційне право кожного на отримання інформації. Звідси фізичні та юридичні особи можуть оскаржувати бездіяльність такого розпорядника інформації та вимагати відновлення порушеного права, тобто розміщення інформації.

Активна форма: запитувач інформації звертається з запитом на інформацію і розпорядник зобов'язаний її надати у формі, про яку просить запитувач (усно, письмово, факсом тощо).

Після прийняття Верховною Радою України 13.01.2011 року Закону України «Про доступ до публічної інформації» та на виконання його положень на практиці 14.06.2011 року Центральне управління Служби безпеки України видало наказ «Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Службі безпеки України» № 231.

Інструкція визначає процедуру надання доступу до публічної інформації у Центральному управлінні, регіональних органах, органах військової контррозвідки, навчальних та інших закладах, науково-дослідних, науково-технічних та інших установах Служби безпеки України, Штабі Антитерористичного центру при Службі безпеки України, оскарження рішень, дій чи бездіяльності підрозділів, органів, закладів щодо надання або відмови у наданні інформації за інформаційним запитом.

Відповідно до інструкції організація і забезпечення додержання порядку надання публічної інформації, опрацювання, систематизації, аналізу та контролю надання відповідей на запити на інформацію покладається на керівників Управлінь режиму, документального забезпечення і контролю, уповноважених підрозділів Центрального управління Служби безпеки України, органів та закладів [4].

Відповідно до п.22 Інструкції, доступ до публічної інформації забезпечується:

а) оприлюдненням публічної інформації в офіційних друкованих виданнях;

б) розміщенням публічної інформації на офіційному веб-сайті СБУ в мережі Інтернет;

в) розміщенням публічної інформації на інформаційних стендах у приміщеннях приймальень громадян;

г) наданням інформації за запитами на інформацію;

г) наданням доступу до системи обліку публічної інформації, яка містить інформацію про документи, що знаходяться в уповноважених підрозділах ЦУ, органах та закладах, за запитами та шляхом оприлюднення на офіційному сайті СБУ.

Безпосередня організація, забезпечення доступу до публічної інформації та функціонування спеціальних місць для роботи запитувачів з документами чи їх копіями покладається:

– в ЦУ – на підрозділ УРДЗК;

– в органах та закладах – на ділянки доступу до інформації.

Наповнення інформацією офіційного веб-сайту СБУ та оприлюднення публічної інформації в засобах масової інформації здійснюється Центром взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю Апарату Голови СБУ. Наповнення інформацією офіційних веб-сайтів органів та закладів здійснюється підрозділами взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю органів та закладів.

За надання публічної інформації до Центру взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю Апарату Голови СБУ та підрозділів взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю органів та закладів відповідають керівники функціональних підрозділів ЦУ, органів та закладів, до сфери діяльності яких безпосередньо належить така інформація.

Щомісяця уповноважені підрозділи ЦУ надають до підрозділу УРДЗК, а функціональні (структурні) підрозділи органів та закла-

дів – до відповідних ділянок доступу до інформації в електронному вигляді переліки документів, що містять публічну інформацію та перебувають у їх розпорядженні. Інформація щодо кожного включеного до переліку документа зазначається відповідно до вимог частини першої статті 18 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Запити на інформацію, оформлені відповідно до вимог статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду в системі СБУ.

Рекомендовані форми цих запитів на інформацію розміщуються на офіційному веб-сайті СБУ та на інформаційних стендах у приймальнях громадян.

Запити на інформацію, розпорядником якої є СБУ, приймаються в ЦУ, органах та закладах у робочі дні з 9-ї до 18-ї години.

Запити на інформацію не приймаються під час обідньої перерви (з 13-ї до 14-ї години), а також у вихідні, святкові та неробочі дні.

Публічна інформація про діяльність СБУ надається у формі, визначеній законодавством.

Публічна інформація може бути надана запитувачу інформації в усній формі під час особистого прийому або телефоном співробітником підрозділу УРДЗК чи ділянки доступу до інформації, про що робиться запис у журналі реєстрації запитів на публічну інформацію.

Під час отримання та надання відповіді на запит по телефону розмова фіксується технічними засобами співробітником підрозділу УРДЗК, ділянки доступу до інформації, про що на початку розмови повідомляється запитувач.

У разі, якщо частина запитуваної інформації належить до інформації з обмеженим доступом, а інша частина є відкритою інформацією, надається відкрита запитувана інформація.

Зміст відповіді на запит підлягає погодженню співробітником режимно-секретного підрозділу.

Отримання запитів на інформацію на особистому прийомі здійснюється через приймальні громадян посадовими особами, що здійснюють особистий прийом громадян.

Контроль за своєчасним, правильним та повним розглядом і наданням відповідей на запити на інформацію, виконанням доручень стосовно них здійснюється УРДЗК через підрозділ УРДЗК та ділянки доступу до інформації.

Згідно офіційних даних протягом 1 півріччя 2013 року до Служби безпеки України надійшло 469 запитів на інформацію (1 півріччя 2012 – 511), в т.ч.: індивідуальних – 466 (1 півріччя 2012 – 508); колективних – 3 (1 півріччя 2012 – 3); за формою надходження: поштою – 349 (1 півріччя 2012 – 348); телефоном – 4 (1 півріччя 2012 – 1); факсом – 8 (1 півріччя 2012 – 12); на особистому прийомі – 30 (1 півріччя 2012 – 54); електронною поштою – 78 (1 півріччя 2012 – 96).

Категорії запитувачів розподілилися наступним чином: фізичні особи – 379 (1 півріччя 2012 – 397); юридичні особи – 85 (1 півріччя 2012 – 96); об'єднання громадян без статусу юридичної особи – 5 (1 півріччя 2012 – 18).

У повному обсязі було задоволено – 300 (1 півріччя 2012 – 321); задоволено частково – 75 (1 півріччя 2012 – 66). Відмовлено в доступі до інформації у 52 випадках (1 півріччя 2012 – 88) – у переважній більшості через те, що запитувана інформація належала до категорії інформації з обмеженим доступом.

Направлено до належних розпорядників інформації – 42 (1 півріччя 2012 – 36).

Тематика майже 57 % запитів стосувалась діяльності та прийнятих рішень Служби безпеки; понад 44 % – робота з документами чи їх копіями; 22 % – отримання архівних відомостей; 8 % – ведення оперативно-розшукових та кримінальних справ; 4 % – інформація про систему обліку та види інформації, яка перебуває в розпорядженні СБУ; 3% – кількість адміністративних протоколів, складених за порушення вимог законодавства у сфері охорони державної таємниці; 2 % – відомості щодо грошового забезпечення; 6 % – забезпечення житлом. Понад 9 % запитів не відносились до компетенції СБ України [5].

У практиці діяльності органів публічної влади України щодо виконання Закону [3]

залишаються невирішені проблеми, що потребують як законодавчого, так і адміністративного втручання. Це насамперед стосується практики прийняття органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування переліків інформації, що не є публічною. Як відомо, останнім часом органи влади (як центральні, так і місцеві) почали ухвалювати «переліки інформації, що не є публічною» та «переліки службової інформації», що обмежують доступ громадян до інформації. Найбільший з таких переліків службової інформації – у місті Стаханові – складається з 85 пунктів. Прикладом переліку інформації, що не є публічною, може також бути перелік, ухвалений міською радою Львова [6].

У той же час у Законі термін публічна інформація роз'яснюється, як «інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень» [3]. Таким чином, під терміном «публічна інформація» слід розуміти всю без винятку інформацію, що наявна в органах державної влади, місцевого самоврядування, а тому переліки, що масово затверджуються органами публічної влади, по суті прямо суперечать Закону [3].

Друга проблема полягає в продовженні практики видання органами виконавчої влади рішень з грифом «ДСК». Разом із тим, як відомо, однією з основних ідей Закону [3] було подолання надмірної таємності держави, зокрема через встановлення жорстких обмежень щодо можливості віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом. Проте, на практиці Кабінет Міністрів України досі продовжує приймати постанови, які мають гриф «для службового користування». Суспільству як і раніше не повідомляють назви таких актів, а це, на нашу думку, є прямим порушенням статей 6 та 9 Закону [3]. Так, лише 2011 року центральними органами виконавчої влади було видано щонайменше 41 документ під грифом «ДСК» [6].

Третя проблема – недотримання правила, згідно з яким обмежується доступ до інформації, а не до документа. Відповідно до частини сьомої статті 6 Закону, «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ». Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений. Однак не поодинокі випадки, коли в доступі до документа відмовляється саме на підставі того, що цей документ містить інформацію з обмеженим доступом. Це неодноразово робила й Адміністрація Президента, і Державне управління справами, й апарат Верховної Ради України.

Четверта проблема полягає в практиці не надання інформації про бюджетні кошти і державне майно. При цьому порушується норма Закону (частина п'ята статті 6), відповідно до якої «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, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно» [3]. Так, Кабінет Міністрів України відмовився надати інформацію про рівень заробітної плати урядовців, посилаючись на те, що ця інформація є конфіденційною. В апараті ж Верховної Ради України відмовились оприлюднити імена депутатів, які отримали квартири протягом останньої, шостої каденції парламенту, а також дані про штатних помічників-консультантів народних депутатів, посилаючись на відомчі акти, які мають нижчу силу за Закон [6].

Наступна проблема: працівники органів влади, які відповідають за наповнення офіційних веб-сайтів, не завжди своєчасно і повною мірою виконують Закон. Так, стаття 15 Закону [3] визначає досить значний перелік даних, які орган влади має оприлюднювати на сайті. Проте, якщо центральні органи влади дотримуються цих вимог, то місцеві досить часто їх порушують. Не оприлюднюються

навіть більшість нормативно-правових актів (наприклад, у Луганській області). Проте навіть і центральні органи влади місяцями не оновлюють свої веб-сайти. Так, на сайті Міністерства інфраструктури було зазначено державне підприємство (концерн РРТ), що півроку як змінило підпорядкування. А на сайті служби, якому тепер належить це відомство, воно так і не з'явилося. Таким чином, знайти і зв'язатися з керівництвом цього концерну через відкритий доступ просто було неможливо [6]. Так само на офіційному веб-сайті Національного банку України не було інформації, що за Законом там має обов'язково бути [6].

Навіть сама Верховна Рада порушує законодавство в цій сфері. Так, наприклад, з 29 комітетів Верховної Ради лише 3 оприлюднюють в інтернеті понад 50 % публічної інформації. Про це свідчать результати дослідження контенту 29-ти офіційних веб-сайтів, здійсненого Громадянською мережею ОПОРА. 6 комітетів парламенту взагалі не мають офіційних веб-порталів та фактично не оприлюднюють дані про свою роботу в мережі Інтернет. Це Комітет з питань економічної політики, Комітет з закордонних справах, Комітет з питань охорони здоров'я, Комітет з питань соціальної політики та праці, Комітет з питань транспорту і зв'язку, а також Комітет з питань фінансів і банківської діяльності.

Більшість комітетів протиправно не оприлюднюють стенограми своїх засідань, на забезпечення яких у 2012 році витратили майже 1,5 млн грн [7].

Ще одна проблема: місцева влада досить часто ігнорує запити своїх громадян. Останнім часом у пресі й Інтернеті назбиралася помітна кількість повідомлень про те, що місцева влада просто не реагує на інформаційні запити. Кілька громадян за це вже подали до суду. Є випадки письмової відмови надавати інформацію на абсолютно незаконних підставах. Наприклад, у Кременчуці міська рада відповіла: «Ваша громадська організація не значиться в нашому реєстрі, і це ставить під сумнів законність звернення» [6].

Що ж робити в ситуації, що склалася? На нашу думку, подолати практику неправового застосування Закону можна лише через оскарження незаконних актів в адміністративних судах, а також посилення виконавської дисципліни в органах публічної влади, проведення навчання чиновників щодо застосування Закону [3], а в разі потреби – і застосування до них заходів адміністративного впливу. Принагідно зазначимо, що Секретаріат Кабінету Міністрів України вже розпочав цю роботу. Додатковим інструментом, що здатен вплинути на практику застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» [3], можуть слугувати відкриті звернення від інституцій громадського суспільства, окремих громадян України до центральних органів влади, створення рейтингів відкритості органів влади та загальна активізація зусиль громадян, засобів масової інформації та неурядових організацій зі спонукання влади до прозорості.

Зважаючи на велику роль інформації в сучасному суспільстві, правовий механізм доступу громадян до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації, є досить важливим елементом в реалізації конституційних прав і свобод.

Проаналізовані нами положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» дають можливість говорити про недосконалість правового механізму доступу до публічної інформації.

Так, законодавцю варто закріпити в законі чіткий вичерпний перелік службової інформації, до якої може бути обмежено доступ, щоб уникнути зловживань з боку посадовців на відмову в доступі до інформації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про до-

ступ до публічної Інформації» / [М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 144 с.

3. Закон України «Про доступ до публічної інформації» : від 13.01.2011 р., № 2939-VI // ВВР України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

4. Наказ СБУ «Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Службі безпеки України» : від 14.06.2011 р., № 231 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon4.rada.gov.ua>.

5. Звіт про роботу із запитами на інформацію за 1 півріччя 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sbu.gov.ua>.

6. Гарбар В. Основні висновки з практики застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» / Гарбар В., Зубар Н. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stop-x-files-ua.org/?p=6365>.

7. Лише 3 комітети Ради розказують виборцям більше 50 % доступної інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2013/11/4/7001361/view_comments.

Фурман І. Г. Види та особливості оприлюднення публічної інформації СБУ / І. Г. Фурман // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 699–705 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_115.pdf

Проаналізовано сутність процедури оприлюднення публічної інформації органами Служби безпеки України. Визначено особливості правового статусу розпорядників інформації. Досліджено недоліки чинного законодавства щодо оприлюднення публічної інформації органами державної влади в Україні.

Фурман И.Г. Виды и особенности обнародования публичной информации СБУ

Проанализирована сущность процедуры обнародования публичной информации органами Службы безопасности Украины. Определены особенности правового статуса распорядителей информации. Исследованы недостатки действующего законодательства по обнародованию публичной информации органами государственной власти в Украине.

Furman I.G. Types and Characteristics of Public Information Disclosure of Security Service of Ukraine

It has been analyzed the essence of the procedure of public disclosure of information by the Security Service of Ukraine. The features of the legal status of information providers. Investigated the shortcomings of current legislation concerning public disclosure of information by public authorities in Ukraine.