

УДК 351.746.1(477)

Фурман І.Г., здобувач кафедри адміністративного права
Інституту права ім. князя Володимира Великого

Правове регулювання доступу громадськості до публічної інформації

Проаналізовано сутність поняття «публічна інформація». Досліджено нормативно-правову базу регулювання доступу громадськості до публічної інформації. Зазначено основні недоліки чинного законодавства в даній сфері.

Ключові слова: публічна інформація, доступ до інформації, державна таємниця, публічна інформація з обмеженим доступом.

Проаналізована сутність поняття «публичная информация». Исследованы нормативно-правовую базу регулирования доступа общественности к публичной информации. Указаны основные недостатки действующего законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: публичная информация, доступ к информации, государственная тайна, публичная информация с ограниченным доступом.

It has been analyzed the essence of the concept of "public information". Researched legal framework regulating public access to public information. Outlines the shortcomings of current legislation in the field of DST.

Keywords: public information, access to information, government secrecy, public classified information.

Постановка проблеми. Право на доступ до публічної інформації в сучасному інформаційному суспільстві є одним із ключових конституційних прав людини. Воно ґрунтується, в першу чергу, на основоположних міжнародних актах — Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права. Основа права на доступ до інформації закріплено в ст. 34 Конституції України відповідно до якої, кожен має право вільно зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір [1]. Ця норма Конституції України ґрунтується на положеннях Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (стаття 18, 19) та ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До проблеми забезпечення доступу до публічної інформації у зв'язку з набуттям чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації» зверталось чимало вчених (Андрусів В., Арістова І., Ващук О., Гарбар В., Гарієвич Ю., Головенко Р., Денісова О., Демкова М., Зубар Н., Кормач Б., Красноступ Г., Лациба М., Люблін В., Нестеренко О., Нікітчук І., Розкладай І., Солонтай О., Таран В., Тацішин І., Хмара О., Яцків Т. та ін.). Крім того при написанні даної статті використовувались наукові праці українських та зарубіжних вчених І. Л. Бачило, Т. В. Гамаша, Р. Головенка, О. Дем'янчук, О. В. Кохановської, М. Лициби та інших.

Мета статті. Метою даної статті є теоретичне осмислення правового регулювання доступу громадськості до публічної інформації.

Виклад основного матеріалу. Під інформацією слід розуміти документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі [2].

У складі права на доступ до інформації можна виділити такі елементи (правомочності), які можуть бути реалізовані всіма без винятку суб'єктами зазначеного права: право доступу до документів та інших матеріалів, інформаційним ресурсам та інфор-

маційним системам; право на звернення за інформацією до певних суб'єктів; право отримувати інформацію від конкретних суб'єктів; право фіксувати інформацію, у тому числі за допомогою технічних засобів; право на відтворення інформації (отриманої у не заборонений законом спосіб); право на доведення інформації до конкретних суб'єктів через її опублікування, а також поширення через мережі обміну даними (зокрема Інтернет), передачі через засоби масової інформації в режимі повідомлень; право на отримання консультації з питань доступу до інформації [3, с. 131].

За режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом [2]. Інформація з обмеженим доступом поділяється на конфіденційну і таємну. До таємної інформації належить інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі.

Верховна Рада України 13.01.2011р. ухвалила Закон України «Про доступ до публічної інформації» в якому визначено поняття публічної інформації, гарантії та принципи забезпечення права на доступ публічної інформації, порядок доступу до інформації, визначення та перелік суб'єктів у сфері доступу до публічної інформації з визначенням їх повноважень та реалізація права на доступ до інформації за інформаційним запитом. Даний законодавчий акт врегулює механізм доступу до публічної інформації запитувачів інформації, якими можуть виступати фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень.

Правове визначення поняття «публічна інформація» міститься в статті 1 Закон України «Про доступ до публічної інформації» [4]. Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, яка 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, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації» [4].

Слід зауважити, що інформація вважається публічною у зв'язку з тим, що вона створюється, збирається, обробляється та зберігається за рахунок бюджетних коштів, призначених на забезпечення діяльності відповідного органу влади. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, установлених законом.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» [4] визначає випадки обмеження доступу до інформації з урахуванням міжнародних та європейських стандартів у сфері доступу до інформації, зокрема практики Європейського суду з прав людини, Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі ухвалення рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, Рекомендації Ради Європи №R(81)19 про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів, Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, «Йоганнесбурзьких принципів: національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації», «Принципів законодавства про свободу інформації», розроблених міжнародною організацією «Артикль 19».

Закон України «Про доступ до публічної інформації» [4] містить важливі та достатньо прогресивні положення щодо обов'язку оприлюднення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування інформації про свою діяльність. Зокрема позитивом є те, що в Законі закріплено надзвичайно важливий міжнародний принцип доступу до публічної інформації, згідно з яким будь-яка інформація, що перебуває в органі виконавчої влади чи органі місцевого самоврядування, має бути відкритою і доступною, за винятком переліку відомостей, доступ до яких обмежується законом.

Крім того, у Законі України «Про доступ до публічної інформації» [4] втілено відомий принцип Європейського суду з прав людини, за яким свобода вираження поглядів, передбачена статтею 10 Європейської конвенції з прав людини, включає в себе також право на отримання інформації від державних органів і не припускає використання довільних обмежень права на інформацію, які можуть стати однією з форм непрямой цензури.

Відповідно до статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [4] одними з розпорядників публічної інформації визначено суб'єктів владних повноважень – органи влади. В Україні на місцевому рівні вони представлені органами державної влади (обласні та районні державні адміністрації, Київська і Севастопольська міські, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації) та органами місцевого самоврядування (обласні, районні, сільські, селищні, міські, районні у містах ради, виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах рад (у разі їх створення), адміністрації районних у містах рад (у разі відсутності районних у містах рад), сільські, селищні та міські голови).

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [4] в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування створюються спеціальні структурні підрозділи або призначаються відповідальні особи для забезпечення доступу запитувачів до інформації. Крім того, мають бути внесені відповідні зміни до структури, положень, раніше ухвалених рішень і виданих розпоряджень, зокрема статутів територіальних громад, регламентів роботи органів влади і коригування посадових інструкцій відповідальних працівників.

Існування подібного підрозділу, його чисельність, організаційно-фінансове забезпечення детально не прописані в постановах Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2007 року №996 «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» (з наступними змінами) та від 3 вересня 2008 року №791 «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у м. Києві державних адміністрацій», якими в цілому регламентується діяльність місцевих органів виконавчої влади, встановлюється гранична чисельність їх працівників, прописуються умови матеріально-технічного забезпечення відповідного органу. Це ускладнює пошук додаткових штатних одиниць і матеріально-технічного забезпечення для належної реалізації Закону України «Про доступ до публічної інформації» [4].

У зв'язку з цим органи державної виконавчої влади на свій розсуд самостійно створюють та забезпечують діяльність відповідального за доступ до публічної інформації громадян підрозділу, уносять зміни до своїх регламентів та посадових інструкцій працівників. Проте, на наш погляд, така робота не має системного характеру і не завжди призводить до ефективної діяльності органу державної виконавчої влади.

Ефективна ж діяльність означених структурних підрозділів органів публічної влади є надзвичайно важливою, оскільки відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [4] на органи влади покладено невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження, оприлюднювати цілу низку відомостей про свою діяльність. Крім того, такий структурний підрозділ повинен невідкладно і не пізніше як за 20 робочих днів подати їх до розгляду з метою прийняття, оприлюднювати проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками. Особливо слід звернути увагу на те, що 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.

Указ Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» [5] передбачив низку завдань для органів влади, зокрема затвердити форми запитів на інформацію від громадян та організацій; затвердити порядок складання, подання запитів в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою); прописати алгоритм забезпечення оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на веб-сайтах, інформаційних стендах, в інший прийнятний для громадян спосіб інформації, зазначеної у статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [4], форм запитів на інформацію; запровадити в органі влади облік запитів на інформацію; унести зміни до структури органу влади шляхом створення (реорганізації) нового відділу чи управління; визначити відповідальну посадову особу, яка відповідатиме за реалізацію норм Закону; внести зміни до регламенту роботи відповідного органу; затвердити інструкцію з питань обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію; внесення змін до посадових інструкцій відповідальних державних службовців; створити з метою доступу до публічної інформації та її збереження систему обліку документів, що знаходяться у відповідних розпорядників інформації і містять публічну інформацію; забезпечити обов'язкову реєстрацію в цій системі таких документів та надання доступу до них за запитами, оприлюднення зазначеної інформації на офіційних веб-сайтах (а в разі їх відсутності — в інший прийнятний для громадян спосіб); затвердити переліки відомостей, що становлять собою службову інформацію, і які слід оприлюднювати в установленому порядку; затвердити інструкції з питань обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію тощо [5].

Перша практика діяльності таких структурних підрозділів свідчить, що одним із найпроблемніших питань на сьогодні, з яким зіткнулися центральні і особливо місцеві органи виконавчої влади під час реалізації положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» [4], залишається створення структурного підрозділу та матеріально-технічне забезпечення його діяльності. Відповідно слід було передбачити й видатки в органі державної влади на забезпечення доступу до публічної інформації, що в умовах обмеженого бюджетного фінансування органів влади виявляється досить проблематичним.

Детальний аналіз Закону України «Про доступ до публічної інформації» дає змогу констатувати низку суттєвих недоліків.

Зокрема, Закон не містить норми, відповідно до якої після прийняття рішення інформація, що була віднесена до службової інформації, доступ до якої було обмежено, стає відкритою. А це означає, якщо інформація все таки буде віднесена до службової інформації, то для того, щоб журналіст чи пересічний громадянин отримав доступ до неї, необхідно буде звертатися до суду. На нашу думку, доцільно було б закріпити норму, відповідно до якої відкритою із дня прийняття рішення ставала інформація (зокрема службова):

1. що міститься у документах суб'єктів владних повноважень і становить внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробленням напрямів діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх публічному обговоренню та/або прийняттю;

2. зібрана інформація у процесі здійснення контрольних або наглядових функцій органами державної влади.

У статті 6 Закону зазначається, що не належать до інформації з обмеженим доступом декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які:

1. претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади;

2. обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії.

Вважаємо, що ця стаття має бути доповнена більш ширшим переліком інформації, яка не має обмеження доступу. Зокрема, пропонується відкрити доступ до біографічних даних як самого кандидата, так і членів його сім'ї.

Крім того, у Законі України «Про доступ до публічної інформації» закладено суперечності, а саме норма, відповідно до якої обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо у документі міститься інформація з обмеженим доступом, то для ознайомлення надається інформація, доступ до якої не обмежений (ч. 7 ст. 6). Утім, ч. 3 ст. 9 передбачає, що документам, що містять службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування», а це вже свідчить про заборону надати хоча б частину інформації із цього документа.

Розглядаючи права громадян на доступ до публічної інформації, важливо відмітити, що таке право може бути обмежене у випадках, визначених законом, та тих випадках, які стосуються інтересів національної безпеки, громадського порядку, розслідування кримінальних злочинів, або які можуть порушити право на приватність.

Так, п. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до Закону при дотриманні таких вимог [4]:

1. виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2. розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3. шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

На нашу думку, обмеження повинні застосовуватися лише «в особливих випадках». Це означає, що обмеження свободи інформації та інших, пов'язаних із цим прав, не повинні мати масовий, загальний характер, а мають застосовуватися лише у виключних випадках щодо конкретних ситуацій або конкретних суб'єктів інформаційних відносин за наявності індивідуального підходу до кожного випадку.

Подібні обмеження, умови, формальності та покарання повинні застосовуватися лише у разі «неминучої потреби». Тобто, ці заходи повинні бути адекватними існуючим загрозам, суспільна шкода від застосованих обмежень не повинна перевищувати можливої шкоди від наявних загроз. Крім того, державні органи мають застосовувати подібні заходи лише в разі, якщо вони дійсно необхідні в цій ситуації і ніякими іншими засобами поставлені завдання вирішити неможливо.

До речі, що стосується обов'язків розпорядників інформації, то тут існують норми, які деякими суб'єктами не можуть бути виконані через недостатнє фінансування і слабку матеріальну базу. Так, стаття 15 передбачає обов'язок оприлюднити інформацію, визначену в ч. 1 даної статті, невідкладно, але не пізніше ніж через 5 робочих днів з дня затвердження документа. При цьому не визначено, в яких джерелах ця інформація повинна бути оприлюднена. Лише зазначено, що у разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на ньому. Але на сьогодні багато селищних рад та інших органів державної влади не мають не те що власного веб-сайту, а й навіть доступу до мережі Інтернет, також обмежене коло розпорядників інформації мають власний друкований орган. Тому законодавцю варто

було б включити до Закону норму, згідно з якою суб'єкти інформації мали б змогу оприлюднити свої рішення та інші документи, визначені в ч. 1 ст. 15, загальнодоступним методом, наприклад, шляхом публікації у міських, районних чи республіканських ЗМІ, де вони могли б безкоштовно друкувати чи оголошувати необхідну інформацію.

Таким же чином можна вирішити і проблему, з якою стикаються розпорядники інформації при забезпеченні доступу до системи обліку, що містить інформацію про документ, який знаходиться у суб'єкта владних повноважень, адже зараз відповідно до положень Закону такий доступ здійснюється шляхом оприлюднення на офіційних веб-сайтах суб'єктів владних повноважень такої інформації, а в разі їх відсутності – в інший прийнятний спосіб. Але який це прийнятний спосіб – не визначено.

Висновки. Прозорість механізмів доступу до публічної інформації та обмеження доступу до інформації є одними з ключових індикаторів відкритого інформаційного суспільства. Належне правове врегулювання даних механізмів шляхом прийняття відповідних законодавчих актів, зокрема Закону України «Про доступ до публічної інформації» свідчить про розуміння публічної влади в необхідності правового врегулювання доступу до публічної інформації з метою забезпечення виконання Конституції України та взятих на себе міжнародних зобов'язань.

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

Так, законодавцю варто було б 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.

Крім того, слід усунути недоліки щодо переліку суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації. Ми вважаємо за доцільне не розрізняти окремо два суб'єкта (розпорядника інформації і його уповноважений орган), а визначити, що суб'єктом інформаційних відносин виступає розпорядник інформації в особі уповноваженого структурного підрозділу або відповідальної особи. Це дозволить уникнути колізійності у застосуванні на практиці положень Закону.

Також для ефективного і реального виконання розпорядниками інформації своїх обов'язків вважаємо за можливе передбачити вільний доступ даних суб'єктів інформаційних відносин, які не мають власного веб-сайту чи друкованого підвідомчого видання, до засобів масової інформації відповідного рівня.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; 2005. – № 2. – Ст. 44.
2. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992р. №2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
3. Є. Пілат. Право на доступ до інформації як елемент правового статусу особи / Пілат Є. // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2010. – випуск №50. – С. 127-132.
4. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, ст. 314.
5. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації: Указ Президента України №547/2011 від 5 травня 2011 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>