



ЛІТЕРАТУРА:

1. Академічне релігієзнавство : Підручник / Під ред. А. Колодного. – К. : Світ Знань, 2000. – 862 с.
2. Богуцький Ю. Державно-церковні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи співпраці / Ю. Богуцький // Релігійна свобода: Свобода релігії і міжрелігійний діалог: глобальні виміри і локальні вияви. Науковий щорічник / За заг. ред. А. Колодного. – № 16. – К. : УВК, 2011. – 309 с. – С. 242-247.
3. Докаш В. Свобода буття релігії як форма реалізації демократії / В. Докаш // Релігійна свобода : Свобода релігії і демократія: старі і нові виклики : Науковий щорічник. – № 15. – 2010. – С. 182-189.
4. Друзенко Г. Геополітика від патріарха: Царство Небесне vs Руський світ / Г.В. Друзенко // Релігійна свобода. Свобода релігії і демократія – старі і нові виклики : Науковий щорічник. – № 15. – К. : УАР, 2010. – 395 с. – С. 129-134.
5. Здіорук С.І. Вплив релігії на демократичний поступ української нації в новітню добу / С.І. Здіорук // Релігійна свобода: Свобода релігії і міжрелігійний діалог: глобальні виміри і локальні вияви. Науковий щорічник / За заг. ред. А. Колодного. – № 16. – К : УВК, 2011. – 309 с. – С. 280-288.
6. Поліщук В. Проблеми подолання міжконфесійних нега-раздів / В. Поліщук // Актуальні проблеми державно-церков-них відносин в Україні: Науковий збірник. – К. : VIP, 2001. – 2006 с. – С. 140-145.
7. Релігійна панорама : Часопис-щомісячник. – 2010. – № 3. – 2-а сторінка обкладинки. – 122 с.
8. Релігія – Світ – Україна : Колективна монографія / Ред. А. Колодний, Л. Филипович. – У 3-х кн. – Кн. 1 : Релігія у світі за умов культурно-цивілізаційного діалогу. – К. : Українська асоціація релігієзнавців, 2010. – 339 с.
9. Саган О.Н. Особливості розвитку державно-конфе-сійних відносин у сучасній Україні / О.Н. Саган // Релігійна свобода: Релігія в постмодерному суспільстві: соціально-по-літичні, правові та конфесійні аспекти : Науковий щорічник. – № 13. – К., 2008. – 332 с. – С. 47-54.
10. Слобідський Серафим, протоієрей. Закон Божий : Під-ручник для сім'ї та школи / Серафим Слобідський. – Вид. 3-е. – К. : Видавничий відділ УПЦКП, 2004. – 654 с.
11. Яроцький П.Л. Релігія в країнах Східної та Централь-ної Європи після соціалізму / П.Л. Яроцький // Українське релігієзнавство. – 2010. – № 56. – С. 89-104.

УДК 342.72/.73

ПРОБЛЕМА ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Теплюк Є.П., суддя
Черкаський районний суд Черкаської області

У статті піднімаються проблемні питання реалізації конституційного права громадян на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади. Досліджується право громадян на отримання інформації, яка є результатом діяльності публічної влади, оскільки це питання є досить проблематичним у зв’язку з тим, що влада зацікавлена в обмеженні доступу до наявної у неї інформації і саме тому доступ до даної інформації є одним із ключових складових демократичної форми відносин між державою і суспільством, державою і громадянином. У цьому контексті і криється низка проблемних аспектів, які потребують науково-теоретичного осмислення.

Ключові слова: конституційне право на інформацію, інформаційна відкритість, публічна влада, публічна інформація.

В статье поднимаются проблемные вопросы реализации конституционного права граждан на доступ к информации о деятельности органов публичной власти. Исследуется информация, которая является результатом деятельности публичной власти, поскольку данный вопрос является достаточно проблематичным в связи с тем, что власть заинтересована в ограничении доступа к имеющейся у нее информации и именно поэтому доступ к данной информации является одним из ключевых составляющих демократической формы отношений между государством и обществом, государством и гражданином. В этом контексте и кроется ряд проблемных аспектов, требующих научно-теоретического осмысления.

Ключевые слова: конституционное право на информацию, информационная открытость, публичная власть, публичная информация.

Teptiuk E.P. PROBLEM INFORMATION OPENNESS OF PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE

The article raised the problematic issue of the constitutional right of citizens to access information on the activities of public authorities. Investigate information that is the result of public power, as this issue is very problematic, due to the fact that the government is interested in limiting access to the information available to it and that is why access to this information is a key component of democratic relations between state and society, the state and the citizen. In this context lies the number of problematic aspects that require scientific and theoretical reflection.

Keywords: constitutional right to information, information openness, public authorities, public information.

В Україні явище «закритості» політичної влади спостерігається протягом усіх років не-залежності. Відбувалися революції, мінялися політичні режими, президенти але незмінними залишалися замкнутість, відособленість та пов’язане з цим нерозуміння дій влади сус-

пільством. Порівняно не так давно – у радянські часи – засекреченою була фактично вся інформація про діяльність державної влади, включаючи навіть перелік відомостей, які відносилися до категорії секретних. Нині в Україні, незважаючи на процеси демократизації,



проблема «відкритості» політичної влади залишається актуальною. Очевидною є потреба у детальному дослідженні законодавства, що регламентує інформаційну відкритість органів державної влади.

Проблема інформаційної відкритості публічної влади постійно викликала і викликає активну увагу дослідників. Її присвячені дослідження, які відобразилися у теоретичних положеннях та поглядах таких вітчизняних науковців, як М.С. Демкова, М.В. Фігель, В.Г. Пилипчук, І.В. Арістова та інші. Проте існує низка аспектів, які потребують детального вивчення.

Міжнародний досвід показав, що єдиною гарантією більш чи менш успішної захищеності суспільства від інформаційного апартейду, з одного боку, та інформаційної наркозалежності населення від засобів масової інформації, з іншого, є створення і безперешкодне функціонування механізмів прямого доступу пересічних громадян до джерел інформації. Як правило, у зарубіжних країнах право на доступ до інформації закріплюється у конституціях, норми яких реалізуються в окремих процедурних законах про доступ до (свободу) інформації [1; 7].

Одна із головних ознак демократичного суспільства – встановлення єдиних і зрозумілих «правил гри» для усіх суб'єктів політики в інформаційній сфері. Ці правила повинні виражатися не тільки в принципах, але і в механізмах, що забезпечують прозорість влади і доступ до її інформаційних ресурсів. Інформаційна відкритість влади є необхідною умовою успішного функціонування механізмів пошуку та досягнення суспільного консенсусу, та невід'ємною характеристикою демократичної, відповідальної перед громадянами держави.

Перше нормативно-правове закріплення принципів інформаційної відкритості публічної сфери в Україні було здійснено в 1992 р. у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р., в якому вперше було визначено, що кожен має право на вільне одержання, використання, поширення, зберігання та захист інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Стаття 9 цього Закону констатує: «Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій» [2]. Ухвалення даного закону в країні, де ще діяла радянська Конституція, було революцією у сфері прозорості державного управління, проте, в подальшому, під час реалізації положень даного закону на практиці показала, що через суттєві недоліки та прогалини він не встановлював дієвого механізму реалізації права на доступ до інформації та суттєво розходився з міжнародними стандартами забезпечення доступу громадян до інформації про діяльність органів державної влади, оскільки не містив у собі відповідних механізмів організації такого доступу.

Із прийняттям у 1996 році Конституції України було на рівні Основного Закону закріплено, що право громадян на інформацію про діяльність органів державної влади [3, 72].

У статті 3 зазначено, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Стаття 34 передбачає «право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір».

Стаття 40 надає громадянам України право на звернення до органів державної влади: «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк».

Обов'язкова публічність законотворчих та нормотворчих дій органів державної влади закріплена статтею 57: «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, не є чинними» [4].

Аналізуючи вищезазначені положення Конституції України, ми можемо обґрунтувати стверджувати, що зазначені норми Основного Закону в цілому відповідають міжнародним зобов'язанням України та закріплюють основні міжнародні принципи щодо питання доступу до інформації.

Наступним кроком у процесі подальшого утвердження в Україні демократичних принципів діяльності держави, укорінення цивілізованих норм політичної культури, вирішення проблеми відкритості, гласності або публічності державної влади було прийняття у 1997 р. Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [5, с. 299].

Прийняття нового законодавства про доступ до інформації розглядалося як приведення українського законодавства у відповідність до європейських стандартів та виконання міжнародних обов'язків України, що, зокрема, випливають з її членства у Раді Європі.

У результаті Верховною Радою України було ухвалено два закони – «Про доступ до публічної інформації» [6] від 13.01.2011 № 2939-VI та нової редакції Закону «Про інформацію», які повною мірою відповідають визнаним міжнародним стандартами доступу до інформації. З їх прийняттям в нашій країні відбулися істотні зміни у традиційних підходах до реалізації права на інформацію, вперше було виокремлено нове для українського інформаційного законодавства поняття «публічна інформація». Фактично у інформаційному законодавстві України було створено новий правовий інститут, який базується на



досвіді низки зарубіжних країн та в цілому відповідає усталеним міжнародним принципам.

Тому існує необхідність ґрунтовного аналізу змісту та сутності поняття «публічна інформація» та визначення її властивих характеристик, які диференціюють дану категорію від інших видів інформації. Основною метою імплементації в українське законодавство цього нового поняття є необхідність охоплення різноманітної інформації, що знаходитьться у всіх без винятку органів публічної влади України, а також суспільно важливої інформації, що знаходитьться у інших осіб [7, с. 27].

Приступаючи до аналізу поняття «публічна інформація», варто відзначити, що воно включає в себе інші види інформації, що класифікується законодавством на підставі тих або інших характеристик. Наприклад, категорія «публічна інформація» може включати будь-які види інформації за змістом. Адже будь-який із зазначених у ст. 10 Закону України «Про інформацію» видів інформації: про фізичну особу; і довідково-енциклопедичного характеру; про стан довкілля (екологічна інформація); про товар (роботу, послугу); науково-технічна; податкова; правова; статистична; соціологічна, тощо може надаватися за запитами зацікавлених осіб.

У статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» зазначено, що публічна інформація, це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходитьться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Як ми бачимо, дане поняття визначає такі основні ознаки публічної інформації: існування інформації в певній матеріалізований формі; належність інформації до сфери відання та компетенції суб'єкта владних повноважень; знаходження інформації та її носіїв у володінні суб'єкту владних повноважень або іншого розпорядника публічної інформації.

Тобто інформація повинна належати до сфери компетенції конкретного суб'єкту владних повноважень або стосуватися виконання цим суб'єктом своїх обов'язків, отримана або створена у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків.

Важливим є застереження щодо визначеності законодавством компетенції та обов'язків, порядку отримання або створення такої інформації. У цьому аспекті варто зазначити, що не вся інформація, яка отримується або створюється суб'єктом владних повноважень, його посадовими особами або співробітниками, входить до категорії публічна інформація. Так, не може розглядатися як публічна інформація особиста кореспонденція та особисті повідомлення засобів телекомунікації (телефонні дзвінки, електронна пошта), отримані співробітниками суб'єктів владних повноважень. Не належать до цієї категорії і низка інформаційної продукції, як то продукція друкованих ЗМІ, книги, реклами-

ні видання, що можуть надходити на адресу суб'єктів владних повноважень, у тому разі, якщо отримання такої інформаційної продукції не передбачено компетенцією відповідного суб'єкта. Нарешті, навіть віднесення до публічної власної інформації суб'єкту владних повноважень обмежується лише інформацією створеною у відповідності до встановлених законодавством адміністративних процедур та у відповідності до компетенції даного суб'єкта. Таким чином, не може розглядатися як публічна інформація різного роду особисті записи, чернетки, телефонні довідники та інші подібні документи, створені співробітниками та посадовими особами суб'єктів владних повноважень. Матеріалізована форма означає те, що до публічної інформації відноситься лише інформація «відображенна та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях». Тобто для того щоб стати предметом правовідносин, взагалі, відомості або данні повинні мати лише можливість для представлення у формі матеріальних або електронних носіїв інформації, в той же час статус публічної інформації такі відомості або данні можуть отримати лише після перетворення у встановлену законодавством матеріальну форму. Нарешті, публічна інформація повинна знаходитися у володінні суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації.

Тобто поняття «знаходитьться у володінні» більшою мірою стосується документів, що є джерелами публічної інформації, і відповідно, права суб'єкта владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації користуватися цими документами для задоволення власних інформаційних потреб. Враховуючи це, володіння публічною інформацією може тлумачитися достатньо широко і охоплювати процедури зберігання, реєстрації, збирання, отримання, виробництва, обробки інформації та її матеріальних носіїв, що виконуються суб'єктом владних повноважень або іншим розпорядником публічної інформації відповідно до їх компетенції та повноважень.

Таким чином, лише поєднання таких критеріїв, як належна компетенція, розпорядження інформацією та її відповідне оформлення, обумовлює можливість виникнення щодо інформації правовідносин, що врегульовані законодавством про доступ до публічної інформації. Разом з тим особливості правовідносин що виникають з приводу публічної інформації, обумовлюються не лише її формальними характеристиками, але і суспільною цінністю та значенням такої інформації.

Згідно з положеннями статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», до публічної інформації належать різні види інформації за порядком доступу: як відкрита інформація, так і інформація з обмеженим доступом (конфіденційна, таємна та службова). Частина 1. статті 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що поняття публічної інформації, може включати в себе і такий вид інформація, як масова інформацію, доступ до якої забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення.



Іншими словами, отримання належної кількості інформації допомагає окремій особі, групі осіб, або всьому суспільству робити обґрунтований вибір певної поведінки. Зокрема, можливість робити обґрунтований вибір на думку дослідників, найбільшою мірою відображає сутність і мету забезпечення права людини і громадянина на доступ до інформації [8, с. 99]. Самі по собі характер та сутність публічної інформації обумовлюють її переважне використання для здійснення такого обґрунтованого вибору у відносинах між людиною і суспільством з одного боку, та державою і органами публічної влади з іншого. Можна говорити про те, що питання доступу до публічної інформації, цілком охоплюються популярною концепцією дуалізму публічного та приватного, яку в першу чергу застосовують до характеристики правового регулювання діяльності засобів масової комунікації [8, с. 238]. Приватний аспект реалізації доступу та подальшого використання публічної інформації стосується в першу чергу реалізації особистих прав і свобод у відносинах з органами публічної влади. Саме цей аспект від початку і розглядався як основний, при формуванні механізмів забезпечення доступу до публічної інформації. Цей, аспект базується в першу чергу на чітких адміністративних процедурах, які визначають порядок, спосіб та строки реалізації права особи на ознайомлення із документами, що є у розпорядженні органів публічної влади, тобто поняття публічна інформація визначене законодавцем виключно з метою створення механізму реалізації права на доступ до інформації, яка знаходитьться у розпорядженні органів публічної влади і, відповідно, саме наявність у суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації обов'язків щодо надання доступу до такої інформації і є підставою для виділення такого виду інформації, як «публічна інформація».

Аналізуючи ці положення, можемо зробити висновок, що відкритість державної влади, зокрема її інформаційний аспект, є важливим чинником розвитку процесів демократизації держави та суспільства, становлення громадянського суспільства, запорукою утвердження в Україні демократичних норм та правил щодо відносин між громадянами,

іншими об'єднаннями та органами державної влади. Поступова трансформація системи влади в Україні: від радянської соціалістичної республіки у складі Союзу РСР до незалежної суверенної, правової держави вимагає запровадження нових стандартів, становлення нової культури взаємовідносин між владою та суспільством. Одним з важливих аспектів зазначеного є перехід від системи влади із надзвичайно високим ступенем закритості до влади, відкритої для суспільства.

Незважаючи на значну кількість справедливих нарікань, питання відкритості влади є нині достатньо урегульованими чинним українським законодавством. А з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» ми можемо констатувати, що закріплений законодавцем рівень відкритості не тільки відповідає рівню суспільного розвитку України, а і певним чином випереджає його, проте проблемним залишається питання реалізації даних положень на практиці, що потребує подальшого наукового дослідження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Відкритість та прозорість органів державної влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ, 2012. – С. 115.
2. Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII «Про інформацію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : //www.rada.gov.ua.
3. Конституційні права, свободи і обов'язки люди та громадянина/ За редакцією академіка НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2008. – 252 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
5. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: закон України : від 23.09.1997 р. № 539/97-BP // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49.
6. Закон України «Про доступ до публічної інформації» (законопроект за № 2763) [Електронний ресурс] //Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33015.
7. Відкритість та прозорість органів державної влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ, 2012. – С. 115.
8. Кормич Б.А. Інформаційне право : підручник / Б.А. Кормич. – Харків : Бурун і К, 2011. – 334 с.