

ПОНЯТТЯ ТА ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У статті аналізуються актуальні питання інформаційного забезпечення громадян. Визначені поняття та джерельна база реалізації права громадян на доступ до публічної інформації.

Ключові слова: інформація, доступ до публічної інформації, право громадян на інформацію, органи державної влади.

В статье анализируются актуальные вопросы информационного обеспечения граждан. Определены понятия и основная база реализации права граждан на доступ к публичной информации.

Ключевые слова: информация, доступ к публичной информации, право граждан на информацию, органы государственной власти.

In the article is analysed pressing questions of the informative providing of citizens. The defined notions and spring base of realization of right for citizens are on access to public information.

Keywords: information, access to public information, right for citizens on information, public authorities.

Постановка проблеми. Актуальність наукових досліджень базових закономірностей правового регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері як предметного поля науки обумовлена на даний час якісно новими соціальними феноменами, що пов'язані з раціоналізацією інформаційного простору та намаганням законодавчо врегулювати питання надання та отримання інформації. Саме тому в основу поняття «доступ до публічної інформації» має бути покладена властивість «відображеного суспільного різноманіття».

Інформація, як відомо, є засобом комунікації людей і нерідко виступає об'єктом їх діяльності. Без отримання інформації у різних її проявах та формах не можлива еволюція людини, розвиток суспільства і держави. «Інформація» є одним із ключових понять для багатьох галузей знань. Правознавство, філософія, політологія, соціологія, історія та інші науки приділяють великої уваги зазначеній категорії. Будь-які суспільні відносини – предмет регулювання права – тісно пов'язані з інформацією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика публічної інформації, забезпечення доступу до неї та інші суміжні проблеми були і залишаються предметом досліджень вітчизняних дослідників правової науки. Зокрема, проблему державної інформаційної політики розкрила Арістова І.В., роль преси у правовому інформуванні громадян України визначила Денісова О.С., досліджує доступ до публічної інформації Демкова М., а доступ до офіційної правової інформації – Яременко О., розкриває правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління Кузенко Л.В. і т. ін. Однак у працях зазначених науковців та інших дослідників даної проблематики не виявлено комплексного аналізу правового регулювання доступу громадян до публічної інформації.

Мета статті – дослідити особливості реалізації права громадян на доступ до публічної інформації на основі узагальнення теоретичних досліджень та положень чинного законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, відображаючи реальну дійсність, інформація інтегрується в усі напрями діяльності держави, суспільства, громадянина. З появою нових інформаційних технологій, основою яких є впровадження засобів обчислювальної техніки, зв'язку, систем телекомунікації, інформація стає постійним і необхідним атрибутом забезпечення діяльності держави, юридичних осіб, громадських організацій та громадян. Від її якості та достовірності, оперативності одержання залежать численні рішення, що приймаються на різних рівнях – від глави держави до громадянина [1, с.48].

Поняття «інформація», на думку доктора юридичних наук А. Марущака, можна розглядати у широкому змісті (який відображає використання даного поняття у загальній системі суспільних відносин) і у вузькому змісті (правовому, тобто такому, який відображає особливості інформації як елементу лише правовідносин) [2, с. 13]. Додамо, що у “вузькому”, прикладному значенні термін “інформація” використовується в таких значеннях:

- * як щось, що відбиває, передає розмаїтість;
- * як щось, що знижує непевність;
- * як щось, пов'язане з управлінням, системами;
- * як відомості про будь-що;
- * як усі відомості, що є предметом збереження, передачі, перетворення.

Під інформацією в "широкому", філософському змісті розуміється одне з основних властивостей, атрибутів об'єктивного світу, як-от особлива властивість його об'єктів або процесів породжувати розмаїтість станів, що за допомогою відбитка передаються від одного об'єкта до іншого (пасивна форма), і засіб обмеження розмаїтості станів, тобто організації, управління, дезорганізації й ін. (активна форма) [3, с. 24].

Перш ніж розглянути більш детально роль та функції інформації в державному управлінні, особливо в тій частині, що стосується доступу до інформації про діяльність органів державної влади, слід звернутися до історії виникнення цього поняття, еволюції його смислового наповнення, підходів до трактування інформації економістами, юристами, спеціалістами в інших галузях науки.

Термін «інформація» не має точного й однозначного визначення, як і ряд інших, наприклад, «час», який людство багатогранно використовує для обліку, нормування, планування тощо. Сам термін „інформація” в українську мову ввійшов із французької (*information* – інформація, розслідування), походючи від латинського *informatio* (тлумачення, роз'яснення), яке у свою чергу, утворене від „*informo*” з первинним значенням „надаю форму, створюю уявлення про щось, зображаю” [4, с. 133]. Тобто первинно інформація позначала „надання форми”. У перекладі з латинської мови «інформація» (*informatio*) – інформування, повідомлення про будь-що, про будь-який факт, явище тощо, роз'яснення чого-небудь [5, С. 717].

Поняття „інформація” спочатку було пов'язано винятково із соціальною сферою, з комунікативною діяльністю людей. Слово „інформація” ввійшло в російську мову в Петровську епоху і вперше документально фіксується в „Духовному регламенті” 1721 р. у значенні представлення, поняття про що-небудь.

Перша спроба зробити нормативно закріпити право на доступ до інформації про діяльність вищого правління держави була здійснена у Китаї у VII ст. Під час свого правління імператор Тайцзун (627–649 рр.) запровадив „імператорський цензорат” – особливу групу високоосвічених „вчених чиновників”, в обов'язки яких входив не лише облік розпоряджень та листування чиновників, але й критика уряду, в тому числі й самого імператора. Імператорський цензорат, існування якого було обумовлено гуманістичною філософією конфуціанства, доповідав про факти халатності, порушень та хабарництва китайських чиновників. За відсутністю засобів масової інформації цензорат в Китаї певною мірою виконував роль преси [6, с. 3].

Зародження інформаційної відкритості історики також знаходять у древніх слов'янських містах з їх традиціями виносити на всезагальне обговорення спірні питання колективного співжиття [7, с. 252].

З розширенням торгівлі у країнах західної Європи купці починають потребувати частішої та точнішої інформації про події, віддалені у просторі. Тому, починаючи з XIV ст. купецьке листування переросло в своєрідну станову систему кореспонденції (Ю. Габермас) [8, с. 59]. Тоді у приватних кореспонденціях подавали докладні та звичні для всіх повідомлення про засідання парламентів і воєнні події, збирання врожаїв, податки та ін. Саме з цієї приватної кореспонденції друковані видання, які з'явилися наприкінці XVI – початку XVII ст., діставали інформацію. Однак лише незначна частка новин „писаних” газет стає здобутком публіки. У той час газета була інформаційним органом другого порядку, тоді як лист вважали надійним й швидким джерелом повідомлення [8, с. 65].

У квітні 1710 р. було ухвалено «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорізького». Параграфом 6 „Конституції Пилипа Орлика” було передбачено: «Якщо надходитимуть якісь листи із іноземних країн чи областей, адресовані Ясновельможному Гетьманові, тоді належить Його Ясновельможності повідомляти (про них) Генеральну Старшину, а також розкривати відповіді, і щоб не було таємної писемної кореспонденції особливо чужоземної і такої, яка могла б завдати шкоди цілісності батьківщини і загальному благу…» [9, с. 238].

Аж до початку XX ст. слово „інформація” не зустрічається в жодному тлумачному словнику. Воно з'являється лише в 1935 р., в Тлумачному словнику російської мови за редакцією Д. Н. Ушакова, і визначається як повідомлення, освідомлення про стан справ або діяльності, відомості про що-небудь. З початку дослідження поняття „інформація”, до кінця 40-х років XX ст. цей термін розумівся найчастіше як дані, що передаються людьми усним, письмовим чи іншим способом. На думку деяких учених, заслуговує на увагу ряд особливостей етимології слова „інформація” в його первісних значеннях. Інтерес викликає те, що в них були відображені саме моменти активності. Ще в XIX ст. термін „*informatio*” виводився від слів „*in*” – в, і „*forma*” – образ, вигляд, тобто в розумінні того, що носить форму [10, с. 144].

Поняття інформації неодноразово змінювалось, його межі то розширювалися, то звужувалися. Спочатку під цим словом розуміли „уявлення”, „поняття”, згодом – „відомості”, „передачу повідомлень”. Вперше термін „інформація” знайшов своє відображення у математичній теорії інформатики і теорії передачі даних каналами зв'язку Клода Шеннона (1948), у якій він під „інформацією” розумів усі види повідомлень. К. Шеннон разом з У.Уівером запропонували імовірні методи для визначення кількості інформації, що передається. Однак такі методи описують лише знакову структуру інформації, не торкаючись її змісту [1, с.67].

Після того, як Н. Вінер запропонував “інформаційне бачення” кібернетики як науки про управління в живих організмах та технічних системах, під інформацією почали розуміти вже не будь-які відомості, а лише ті, які є новими та корисними для прийняття такого рішення, що забезпечить досягнення мети управління. Інші відомості не вважались інформацією.

Під інформацією розуміють також корисний зміст про річ, явище, факт, людину, суспільство, державу тощо, тобто вилучені із них, чи про них дані. При цьому категорія “дані” розглядається як абстрактна категорія. Їх конкретний зміст визначається з прив’язкою до сфери пізнання [11, с.78].

Отже, ми вважаємо, що інформація – це об’єкт багатфункціональний. Вона створюється й застосовується в усіх сферах діяльності і забезпечує виконання багатоманітних функцій і завдань, що постають перед найрізноманітнішими суб’єктами – органами державної влади, місцевого самоврядування, перед фізичними і юридичними особами, іншими соціальними утвореннями.

Що стосується безпосередньо теоретичного осмислення категорії «доступу до публічної інформації», варто підкреслити, що у науковій літературі недостатньо опрацьовано питання змісту права на доступ до публічної інформації. Публічність, у широкому розумінні як принцип демократичної правової держави, означає відкритість та прозорість функціонування влади, забезпечує зв’язок її органів та посадових осіб із суспільством, громадянами. Він є схожим до принципу гласності, але за охопленням явищ є значно ширшим від останнього.

Автори по-різному визначають зміст та обсяг цього фундаментального права – доступу громадян до публічної інформації. Зокрема, американський професор Родні А. Смолла в статті „Право громадян на отримання інформації: „прозорість” діяльності державних органів” пише про наявність двох підходів до змісту права на доступ до інформації. Досить часто, – зазначає Смолла, – право на отримання інформації асоціюється із запитом засобів масової інформації на отримання відомостей з урядових джерел, а також їх використання журналістами, які бажають виправдати оприлюднення сумнівних матеріалів. Однак, на думку професора Смолла, це право має інший зміст, не пов’язаний із свободою преси, а оснований дійсно на інтересі народу, тобто має відношення до права народу знати про дії свого уряду [12].

О. Ю. Мохова розкриває зміст права на доступ до інформації через сукупність таких правомочностей: 1) право на доступ до документів, інформаційних ресурсів, інформаційних систем; 2) право запитувати інформацію; 3) право одержувати інформацію; 4) право фіксувати інформацію за допомогою технічних засобів; 5) право відтворювати інформацію; 6) право на доведення інформації до певних суб’єктів через її опублікування, а також передачі її через мережу даних, засоби масової інформації в режимі регулярних повідомлень; 7) право отримувати консультаційну допомогу з питань доступу до інформації [13, с.17].

На етапі становлення української держави проблема забезпечення прозорості в діяльності органів влади є однією з перешкод, які стоять на шляху демократичного розвитку нашої держави. Прикладів порушення або перешкоджання реалізації права на доступ до публічної інформації сьогодні можна навести безліч: неправомірна відмова органів влади у наданні інформації через її віднесення до інформації з обмеженим доступом; незаконне застосування грифів обмеження доступу до інформації “для службового користування”; ігнорування інформаційних запитів; перешкоди в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів влади, не говорячи вже про проекти таких актів; неналежне виконання органами влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність (в тому числі через мережу Інтернет) тощо.

Висновок. Підводячи підсумок короткого огляду проблеми реалізації права громадян на доступ до публічної інформації зазначимо, що існуюча державно-правова практика з питань надання інформації не відповідає стандартам демократичної держави.

Однією з основних причин існування такої ситуації була відсутність закону, який би чітко визначив види інформації з обмеженим доступом та критерії віднесення її до такої. Закон України «Про інформацію» не вирішує цю проблему, а навпаки – фактично не розмежовує публічну інформацію від приватної, визначаючи конфіденційну інформацію як таку, що може належати органам влади і може поширюватися за їх бажанням і до передбачених ними умов. Окрім того, норми Закону «Про інформацію» є декларативними і створюють широке поле для зловживання службовцями обмежувати доступ до інформації на власний розсуд.

Важливим напрямом подолання означених проблем стало прийняття 13 січня 2011 року Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зважаючи на відсутність чітких механізмів доступу до публічної інформації та важелів впливу на посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування, удосконалення законодавства про доступ до публічної інформації повинно відбуватися шляхом науково-теоретичного осмислення даної проблеми на доктринальному рівні, що є визначальним напрямом нашого дослідження.

Варто звернути увагу на те, що закони про доступ до публічної інформації існують у більшості демократичних держав, і вони виступають реальним правовим механізмом здійснення одного з основних прав людини – права на доступ до публічної інформації, що є, у свою чергу, вимогою європейських стандартів та необхідною умовою інтеграції України у Європейське співтовариство.

Не вдаючись в детальний аналіз Закону про доступ до публічної інформації відмітимо, що для поліпшення ситуації щодо відкритості органів державної влади доцільно також розробити комплексну програму діяльності у цій галузі, передбачивши у ній реалізацію конкретних і дієвих заходів за наступними напрямками:

- уточнення положень законодавства про діяльність органів державної влади у частині визначення інформування громадян про поточну діяльність органу державної влади як важливого завдання;
- формування у державних службовців стійких внутрішніх переконань щодо їхньої відповідальності за інформування громадськості про діяльність державної влади та набуття ними необхідних знань та навичок.
- інформування населення про його права щодо доступу до інформації про функціонування органів державної влади, зокрема через залучення до цієї діяльності громадських організацій, а також обґрунтування та роз'яснення причин прийняття урядових рішень;
- впровадження сучасних форм забезпечення відкритості влади, таких як громадські слухання, відкриті експертні обговорення тощо;
- підвищення правової та політичної культури громадян України;
- вжиття комплексу конкретних та дієвих заходів щодо підвищення технологічної забезпеченості інформаційної відкритості;
- формування суспільного попиту на інформацію про діяльність державної влади, інтересу громадян щодо її отримання.

Виходячи із цього, концептуальним напрямом нашого дослідження буде: науково-методологічне обґрунтування забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень та розробка, на цій основі, механізмів реалізації права кожного громадянина на доступ до публічної інформації шляхом: визначення режиму доступу до неї, а саме – виключних підстав обмеження доступу до інформації, встановлення відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації, тощо.

Література

1. Демкова М. Інформація як основа інформаційного суспільства: визначення поняття та правове регулювання / М. Демкова, М. Фігель // *Інформаційне Суспільство. Шлях України*. – К.: Фонд «Інформаційне суспільство України», 2004. – 422 с.
2. Марущак А.І. *Інформаційне право: Доступ до інформації: Навчальний посібник* / Марущак А.І. – К.: КНТ, 2007. – 532 с.
3. Клейнер Я.С. *Информационные системы и технологии в менеджменте: Учебн. пособие для вузов* / Клейнер Я.С., Древицкая И.Ю., Дорофиев В.В. – Харьков: Основа, 1999. – 187 с.
4. *Етимологічний словник української мови. В 7 т. – Т. II (Д – Коці)*. – К.: Наукова думка, 1985. – 570 с.
5. *Юридична енциклопедія: В 6 т. // Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.* – К.: Укр. енцикл., 1998.
6. Lample S. *Freedom of Information, a Finnish clergyman's gift to democracy* // *Freedom of Information Review*. – 2002. – № 97. – February. – P. 2 – 8.
7. Корконосенко С. Г. *Основы журналистики: Учеб. для вузов* / Корконосенко С. Г. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 287 с.
8. Габермас Ю. *Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство* / Габермас Ю.: [Пер. з нім. А. Оношко]. – Львів: Літопис, 2000. – 318 с.
9. *Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького* // *Хрестоматія з історії України* / Упоряд. Уривалкін О. М. – К.: КНТ, 2007. – С. 229 – 245.
10. Кохановська О. *Галузеві розробки проблем інформації як передумова правового регулювання інформаційних відносин* / Кохановська О. // *Підприємництво, господарство і право*. – 2004. – № 12. – С. 144-147.
11. *Інформатизація, право, управління: організаційно-правові питання* / [Калюжний Р.А., Крупчан О.Д., Павловський В.Д. та ін.]. – К., 2002. – 186 с.
12. Смолла Р. *Право граждан на получение информации: «прозрачность» деятельности государственных органов [Електронний ресурс]* / Смолла Р. // *Материалы о „Демократии“*. – Режим доступу: <http://www.infousa.ru/government/dmrapaper10.htm>
13. Мохова О. Ю. *Нормативно-правовое регулирование доступа к открытой информации в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14* / Мохова Ольга Юрьевна. – М., 2005. – 212 с.