

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ВІД ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

В статті досліджуються перспективи розвитку права громадян на отримання інформації від органів державної влади в сучасних умовах державотворення. Право на доступ до публічної інформації гарантується такими основними міжнародними документами.

Ключові слова: права громадян, інформація, органи державної влади, Конвенція, державна політика, публічні органи, органи виконавчої влади.

В статье исследуются перспективы развития права граждан на получение информации от органов государственной власти в современных условиях государства. Право на доступ к публичной информации гарантируется такими основными международными документами.

Ключевые слова: права граждан, информация, органы государственной власти, Конвенция, государственная политика, публичные органы, органы исполнительной власти.

This paper examines the prospects for the development of the right of citizens to obtain information from public authorities in modern conditions of state. The right of access to public information is guaranteed by such major international instruments.

Key words: civil rights, information, government agencies, convention, public policy, public bodies, executive bodies.

Постановка задачі. Прозорість влади є однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики, її вплив на всі етапи процесу прийняття державних рішень, а також відкритий доступ громадян до повної об'єктивної й достовірної інформації, якою володіють органи влади (публічної інформації).

Від якості інформування громадськості про діяльність органів влади залежить, власне, й її ефективність. Отож, публічна інформація є базовим елементом демократії, а прозорість влади – невід'ємною ознакою належної діяльності публічної влади. Так, відомий дослідник актуальних проблем інформаційного права Н. Кушакова-Костицька до основних питань державної політики в інформаційній сфері відносить і забезпечення умов доступу громадян до публічної інформації.

Правові засади доступу громадян до публічної інформації повинні ґрунтуватися на міжнародних принципах доступу до публічної інформації. Право на доступ до публічної інформації гарантується такими основними міжнародними документами, як Загальна декларація прав людини (стаття 19), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (стаття 10), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (статті 18, 19), Рекомендація Ради Європи № R (81)19 про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів, Рекомендація Ради Європи № R (2002) про доступ до офіційних документів тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичним підґрунтям дослідження стали праці українських учених: В. Авер'янова, І. Арістової, К. Белякова, А. Гуза, Ю. Битяка, В. Горобцова, М. Гуцалока, М. Демкової, О. Денісової, Є. Захарова, Р. Калюжного, В. Колпакова, В. Колісника, А. Комзюка, Б. Кормича, Т. Костецької, Л. Кузенко, Н. Кушакової, В. Ліпкана, В. Лисюченка, А. Марущака, Г. Почепцова, В. Речицького, В. Сergyна, Т. Слінько, Ю. Тодики, І. Чижа, Л. Чистоклетова, С. Чукут, І. Хорта, М. Швеца, О. Юдіна та ін.; Визначальною є стаття 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, 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 уходять:

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 – закони, які суперечать принципу максимального розкриття інформації, повинні бути змінені або скасовані.

9. Захист інформаторів – особи, які повідомляють інформацію про правопорушення (інформатори), повинні бути захищені.

Зауважимо, що Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачено три загальні принципи забезпечення доступу до публічної інформації:

- 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- 2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, установлених законом;
- 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Мета даної статті є дослідження перспектив розвитку права громадян на отримання інформації від органів державної влади в сучасних умовах державотворення.

Виклад основного матеріалу. Якщо спробувати з'ясувати, чи діють усі ці принципи в нашій державі, доведеться зробити висновок, що в Україні жоден із них належним чином не дотримується. Це пояснюється як недосконалістю національного правового регулювання доступу громадян до публічної інформації, так і грубим порушенням чи невиконанням чинних правових норм, ігноруванням міжнародного законодавства службовими особами органів державної влади.

Основними причинами таких деструктивних явищ є, на нашу думку, такі:

1. Неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації. В цьому випадку йдеться, насамперед, про конфіденційну інформацію, яка є власністю держави, порядок роботи з якою регулюється Постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від 27.11.1998 р., відповідно до якої конфіденційній інформації, що є власністю держави, присвоюється гриф «Для службового користування» (ДСК). Цей акт надає органам влади можливість присвоювати гриф «ДСК» практично кожному документу, обмеживши в такий спосіб доступ до інформації, що міститься в ньому.

2. Неналежне виконання органами влади вимоги щодо оприлюднення інформації про свою діяльність. Органи влади не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (у тому числі через мережу Інтернет), ігноруючи за цього норми Постанови Кабінету Міністрів України № 3/2002 від 04.01.2002 р., Указу Президента України № 683/2002 від 01.08.2002 р. тощо. Відповідно до принципу статті 19 «Обов'язок оприлюднювати» Міжнародного пакту про громадянські та політичні права органи влади повинні оприлюднювати інформацію принаймні про: свою місію та цілі своєї діяльності, отримані на це кошти, рахунки, досягнення; порядок подання та оформлення звернень; види і джерела інформації, якою володіють; зміст прийнятих рішень (актів) з обґрунтуванням необхідності їх прийняття та відповідні супровідні матеріали. За даними моніторингу Українського незалежного центру політичних досліджень, станом на кінець 2010 року на сайтах центральних органів виконавчої влади було розміщено тільки 58% необхідної інформації. Крім того, за даним анкетування, 86% респондентів визнали, що органи влади не належним чином оприлюднюють інформацію про свою діяльність на офіційних веб-сайтах.

До головних зовнішніх обмежень належної реалізації права громадян на доступ до публічної інформації фахівці також відносять:

- обмеженість досвіду в представників виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання службової інформації. Службовці нижнього рівня часто не знали, яку інформацію дозволено надавати, що призводило до необхідності звертатися повторно;
- відсутність досвіду і нестача культури у представників виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо співпраці з громадськими організаціями, невміння й небажання спілкуватися з ними і надавати їм інформацію.
- відсутність традицій громадського контролю з боку представників громадськості;
- відсутність у представників громади знань про права на отримання відповідної інформації щодо діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Цікавим у цьому ракурсі є аналіз проведеного нами анкетування. Так, найчастіше право громадян на доступ до публічної інформації порушували органи місцевого самоврядування (57,9%) та місцеві органи виконавчої влади (54,4%). Найменше зафіксовано порушень права громадян на доступ до публічної інформації зі сторони Верховної Ради України (3,5%).

3. Відсутність ефективних технологій інформування владою громадськості про свою діяльність. Діяльність прес-служб при органах влади в більшості випадків зводиться до піар-акцій, а сама інформація, що ними подається через ЗМІ, не орієнтується на потреби в ній громадськості, внаслідок чого конструктивний діалог між владою і громадськістю практично не ведеться.

4. Відсутність спеціальних інституцій (органів), відповідальних за здійснення права на доступ громадян до публічної інформації. Гарантами реалізації права на доступ до публічної інформації мають стати спеціальні органи. Це, наприклад, уповноважені з питань доступу до інформації (омбудсмени) або спеціальні комісії в системі органів влади. Крім того, такі органи мали б виконувати роль суб'єкта, до якого можна було б оскаржити дії органів влади, пов'язані з порушенням права на доступ громадян до інформації.

З'ясувавши основні принципи реалізації права громадян на доступ до публічної інформації та визначивши проблеми реалізації цього права в нашій державі, проаналізуємо існуючий механізм доступу до публічної інформації з метою розробки шляхів його правового вдосконалення.

Обґрунтованою є думка Є.В. Петрова про вузький та широкий підходи до права на інформацію: «у рамках вузького підходу право на інформацію трактується тільки як право на одержання (доступ) до інформації, тобто як відносне право. Широкий підхід же припускає віднесення до права на інформацію усіх видів суб'єктивних прав, спрямованих на інформацію чи на здійснення дій з нею».

Російська дослідниця О. Зверева до прав на інформацію відносить «право на одержання інформації, право на обмеження одержання інформації іншими суб'єктами, а також право на спростування інформації, що ганьбить особу».

Подібна структура суб'єктивного права на інформацію потребує деякого уточнення. Так, як слушно зауважує А. Марущак, право на інформацію може включати право власності на інформацію (повне або в окремих його змістових складових), право обмеження доступу до інформації, право на спростування недостовірної інформації та право доступу до інформації.

Право на інформацію передбачає також право на захист інформації: право на захист від недостовірної (недоброякісної) інформації, на захист інформації про особу (персональні дані); офіційної документованої інформації, право на захист інформації в автоматизованих системах; прав власника інформації та інші.

Отже, право громадян на доступ до публічної інформації – це гарантована державою можливість громадян вільно одержувати, використовувати, поширювати та зберігати дані публічного характеру, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів, здійснення завдань і функцій, що не порушує права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є запитувачі інформації, розпорядники інформації та структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації. Запитувачі інформації, відповідно до статті 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації», – фізичні особи, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи (у додатку «А» нами наведені найбільш вагомні зміни у роботі з публічною інформацією, в тому числі й щодо суб'єктів владних повноважень та запитувачів такої інформації). У цьому списку відсутні засоби масової інформації (в тому числі зарубіжні), оскільки ЗМІ можуть і не мати статусу юридичної особи, відтак не потрапляють у перелік запитувачів. Зазначимо також, що до кола суб'єктів інформаційних відносин (стаття 4 Закону про інформацію) об'єднання громадян без статусу юридичної особи не потрапили, і цю неузгодженість двох законів, на нашу думку, необхідно усунути. Немає також у переліку суб'єктів держави в цілому інших держав та міжнародних організацій, які є суб'єктами інформаційних відносин у чинному Законі України «Про інформацію». Наприклад, ООН, Рада Європи, ЄС та ОБСЄ згідно з чинним законом можуть запитувати інформацію в Україні, а згідно з новими законами – не можуть.



Рис. 1. Розпорядники публічної інформації

Джерело: розроблено автором

Розпорядниками інформації згідно зі статтею 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визнаються суб'єкти владних повноважень (рисунок 2.1); юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим (стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів); особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг (стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків); суб'єкти господарювання, що займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями (стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них). Порівняно з чинним Законом про інформацію, де адресатами інформаційних запитів можуть бути тільки органи законодавчої, судової та виконавчої влади, це потенційно суттєве покращення доступу до інформації.

Крім загальних прав громадян на доступ до публічної інформації від органів державної влади, які ґрунтуються на положеннях Конституції України та інших законодавчих актах, відносяться також: право власності на інформацію; право на заснування друкованих засобів масової інформації, на одержання через них масової інформації; право на заснування телерадіоорганізацій, на заснування інформаційних агентств; право на науково-технічну інформацію; право на захист від поширення відомостей, що не відповідають дійсності, право на їх спростування; право одержувати інформацію про діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян та деякі інші.

У складі права на доступ до інформації вітчизняний дослідник Є. Пілат виділяє такі елементи (правомочності), які можуть бути реалізовані всіма без винятку суб'єктами зазначеного права:

- право доступу до документів та інших матеріалів, інформаційних ресурсів та інформаційних систем;
- 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 незаборонений 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.

Зважаючи на те, що права громадян на доступ до публічної інформації від органів державної влади виникають у різних сферах суспільного життя і є тією чи іншою мірою предметом регулювання багатьох галузей права, то базовим критерієм для класифікації права на публічну інформацію є предмет правового регулювання. За цим критерієм, на нашу думку, можна виділити:

- права громадян на доступ до публічної інформації, врегульовані нормами конституційного права. До таких прав можна віднести право на інформацію про діяльність органів державної влади;
- права громадян на доступ до публічної інформації, врегульовані нормами цивільного (право власності на інформацію);
- права громадян на доступ до публічної інформації, врегульовані нормами фінансового права (право на інформацію про державний бюджет);
- права громадян на доступ до публічної інформації, врегульовані нормами господарського та адміністративного права (право суб'єкта господарювання на одержання інформації про результати перевірок його діяльності).

За режимом доступу до публічної інформації можна виділити право на відкриту інформацію та право на інформацію з обмеженим доступом. Для реалізації права на інформацію з обмеженим доступом громадянин України повинен володіти відповідною правосуб'єктністю. Наприклад, доступ до державної таємниці надається тільки тим громадянином, яким оформлено допуск до державної таємниці.

Доступ до відкритої публічної інформації забезпечується шляхом:

- систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (булетенях, збірниках);
- поширення її засобами масової комунікації;
- безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Більш розширеними є засоби забезпечення доступу до інформації органів державної влади (ОДВ) та органів місцевого самоврядування (ОМС), яка доводиться до відома заінтересованих осіб шляхом:

- опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій;
- опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо-та аудіовізуальні засоби масової інформації;
- безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами);
- надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами;
- оголошення її під час публічних виступів посадових осіб.

За методом правового регулювання права громадян на доступ до публічної інформації поділяються: право на інформацію, механізм реалізації якого закріплений імперативним методом (право на інформацію з обмеженим доступом) та право на інформацію, механізм реалізації якого частково регламентований (право на масову інформацію).

Висновок. На основі проведеного аналізу ми отримали такі висновки:

1. З метою вдосконалення правового забезпечення прав громадян на доступ до публічної інформації, вважаємо, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» має бути спрямований на виконання основного завдання – недопущення безпідставного і незаконного обмеження доступу до публічної інформації й у зв'язку із цим унеможливлення зловживань державних службовців.

2. Обґрунтована думка про те, що застосування правових засобів доступу громадян до публічної інформації ускладнюється відсутністю відомостей про те, якою інформацією володіє той чи інший розпорядник та механізм її пошуку та безпосереднього отримання. Для цього пропонуємо закріпити в Законі України «Про доступ до публічної інформації».

3. Дослідження правових норм, які встановлюють юридичну відповідальність за порушення права на доступ до публічної інформації, дає змогу стверджувати, що за порушення цього права може наставити кримінальна, адміністративна, цивільна та дисциплінарна відповідальність. У процесі цього дослідження нами визначені певні особливості юридичної відповідальності фізичних та юридичних осіб за порушення права громадян на доступ до публічної інформації.

Список використаної літератури

1. Кушакова-Костицька Н.В. Основні питання інформаційної політики в Україні в контексті розбудови інформаційного суспільства / Н.В. Кушакова-Костицька // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 4. – С. 52–58.

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. 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>

4. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави: Постанова Кабінету Міністрів України № 1893 від 27.11.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

5. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 3/2002 від 04.01.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

6. Про додаткові заходи по забезпеченню відкритості в діяльності органів державної влади: Указ Президента України № 683/2002 від 01.08.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

7. Лацуба М. Інформаційна відкритість сайтів органів державної влади / М. Лацуба. – К.: УНЦПД, 2010. – 218 с.

Малиняк Б. Аналітичний звіт за результатами проекту «Громадський моніторинг відкритості органів місцевої влади Тернопільської області в сфері місцевих бюджетів» / Б. Малиняк, В. Ханас. – Тернопіль: Лібра Терра, 2010. – 100 с.