

лічного управління не вдасться досягти належно рівня законності у сфері державного управління, зв'язати зазначених суб'єктів взаємними права та обов'язками з громадянами. Принагідно відзначимо, що саме відсутність чітко визначених кореспондуючих прав і обов'язків у громадян та органів публічного управління стало, на нашу думку, головною причиною, яка не дозволила дореволюційним вченим ввести у правовий обіг і застосувати щодо учасників публічно-правових відносин термін «суб'єкт адміністративного права».

Список літератури: Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1907. 2. Покровский С. П. Министерская власть в России. Ярославль, 1906. 3. Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса, 1912. 4. Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1922. 5. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1911. 6. Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право). Петроград, 1915. 7. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. М., 1908. Т. 2. 8. Учреждение Совета министров // Свод законов Российской империи. Все 16 томов. Исправ. по продолжениям 1906 и 1908 г.г. В 4-х книгах. М., 1910. 9. Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1917. 10. Покровский С. П. Правовое значение Совета Министров в России // Юридические записки. 1910. Вып. 2. 11. Свод основных государственных законов // Свод законов Российской империи. СПб., 1906. Ч. 1. Т. 1.

Надійшла до редколегії 17.02.08

І. В. Панова

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Розвиток України як правової держави є невід'ємно пов'язаним із удосконаленням діяльності державних органів та забезпеченням найбільш сприятливого режиму взаємодії громадян з ними. Сучасний процес державних перетворень в Україні безпосередньо пов'язаний із додержанням та належною реалізацією прав і свобод людини та громадянина. Одним із основних прав громадян є право на інформацію. Інформація є з'єднуючою ланкою держави і суспільства, одним з дійових засобів налагодження взаємозв'язку між окремою особою та державою.

Прозорість влади є необхідною умовою забезпечення передбачених Конституцією України прав громадян на доступ до інформації та участь в управлінні державними справами. Реалізація права громадян на інформацію є передумовою для формування особистої громадянської позиції, яка ґрунтується на розумінні певних рішень і дій державних органів та є важливим фактором попередження конфліктних ситуацій і правових суперечок, сприяє зростанню авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

На сьогодні реалізація права громадян на інформацію забезпечується не достатньою мірою. Це зумовлено недоліками правового регулювання діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування.

Окремі аспекти права на інформацію досліджували такі вчені, як В. Б. Авер'янов, І. В. Арістова, М. А. Бояринцева, І. Л. Бачило, В. Д. Гавловський, Н. А. Гнідюк, В. В. Головченко, Я. Гонцяж, Є. Ю. Захаров, А. В. Кузенко, Н. В. Кушакова, В. А. Копилов, В. Б. Наумов, А. А. Письменицький, М. М. Рассолов, Н. М. Субота, В. С. Цимбалюк та інші, проте, проблеми реалізації права на доступ до інформації належним чином не досліджені.

Конституція України закріпила право людини на свободу інформації. Стаття 34 Конституції України гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб і на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом 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. Ця норма Конституції України ґрунтується на положеннях Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, та ін. [1; 2; 3].

Отже, право на доступ до інформації є одним із невід'ємних прав людини і громадянина, а тому знаходить своє закріплення як у національному законодавстві, так і на міжнародному рівні.

На національному рівні право на доступ до інформації повинно забезпечуватися, в першу чергу, наявністю відповідного ефективного законодавства, що є правовою підставою забезпечення здійснення конституційного права людини на свободу інформації, а також наявністю реальних механізмів здійснення цього права [4, с. 265].

Не зважаючи на те, що Законами України «Про інформацію» та «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» визначено, що держава гарантує вільний доступ до відкритої інформації, на сьогодні немає нормативно-правового акта на рівні закону, який би повною мірою регулював питання доступу громадян до інформації взагалі, а тим більше до інформації про діяльність органів виконавчої влади та вищих посадових осіб [5; 6].

Право на доступ до інформації є одним із невід'ємних прав людини і громадянина, яке повинно забезпечуватися, в першу

чергу, наявністю ефективних правових механізмів його здійснення. Дане право повинне гарантуватися державою, що включає в себе, зокрема, визначення на законодавчому рівні інформації, доступ до якої обмежується, і мети обмеження. При цьому перелік відомостей, доступ до яких обмежено, має бути вичерпно визначений і оприлюднений.

Відповідно до Закону України «Про інформацію», здійснення права на отримання інформації безпосередньо пов'язане з поняттям режиму доступу до інформації, який визначається як передбачений правовими нормами порядок отримання, використання, розповсюдження і зберігання інформації. Залежно від режиму доступу, інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Доступ полягає в отриманні згоди компетентного органу (особи) на одержання документа чи інформації, отримання якої безпосередньо пов'язане з можливістю реалізації права на інформацію, та, відповідно, обмежує це право.

Законодавством України чітко не визначено, яка саме інформація захищається державою. Тільки законом може бути встановлено, яку інформацію слід уважати такою, що належить до категорії таємної. Дуже часто грифи, якими державні органи щедро наділяють різні правові акти – «службова таємниця», «для службового користування», «не для друку», – є фактично незаконними. Натомість законними слід визнати тільки такі грифи секретності, як «особливо таємно», «цілком таємно», «таємно», що визначені Законом України «Про державну таємницю» [4, с. 273].

Інформація, яка потрапила до державного органу з будь-якого джерела, може стати конфіденційною завдяки рішенню керівника цього органу, про що її творець може навіть не здогадуватися.

Суспільні відносини, що пов'язані з належністю інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці, регулюються відповідним законом, яким, до речі, чітко встановлено перелік інформації, яка не може бути віднесена до державної таємниці, та забороняється віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим будуть звужуватись зміст і обсяг конституційних прав і свобод людини і громадянина. Державні органи не позбавлені можливості присвоїти гриф «для службового користування» практично кожному документові, обмеживши в такий спосіб доступ до інформації, що міститься в такому документі.

Під конфіденційною інформацією розуміють відомості, що перебувають у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних або юридичних осіб і поширюються за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Відповідно до Закону України «Про інформацію», органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є особами,

які мають право самостійно визначати належність певної інформації до категорії конфіденційної, встановлювати порядок доступу до такої інформації та систему її захисту. Крім того, відповідно до ст. 19 Конституції України, державні органи мають діяти тільки на підставах, в межах повноважень і у спосіб, передбачений Конституцією і законами України, що не допускає застосування таких категорій, як «поширення інформації за бажанням держави» та «самостійне визначення державним органом порядку доступу до інформації». Отже, існування конфіденційної інформації, що є власністю держави, вбачається дещо нелогічним.

Конфіденційну інформацію можуть мати у власності лише фізичні та юридичні особи, що не є органами державної влади та органами місцевого самоврядування, тобто юридичні особи приватного права. Перебування такої інформації у володінні чи користуванні державних органів у зв'язку зі здійсненням останніми своїх функцій не позбавляє її статусу конфіденційної інформації приватних осіб. Такий підхід забезпечує дотримання прав зацікавлених осіб на одержання інформації держави, і дотримання прав осіб у частині захисту конфіденційної інформації, оскільки підстав для розкриття конфіденційної інформації за наявності застереження щодо допустимості таких дій з боку її власника державні органи не мають.

Таким чином, однією з найгостріших проблем, що пов'язані з реалізацією права громадян на доступ до інформації в Україні, є наявність та широке застосування грифів обмеження доступу до інформації, тому на законодавчому рівні необхідно визначити вичерпний перелік відомостей, надання яких має бути обмежено.

Також як основну проблему можна визначити неупорядкований розвиток інформаційного законодавства, який полягає в існуванні великої кількості нормативно-правових актів про інформацію різних рівнів, що суперечать одне одному, неупорядкованість термінології інформаційного законодавства, що часто призводить до різного застосування правових норм на практиці. Тож необхідно чітко визначити процедуру отримання інформації, відповідальність за її надання або ненадання. Йдеться про те, що всі формальності під час отримання громадянином доступу до інформації мають бути обґрунтовані і визначені в законі, а відмова в наданні може бути оскаржена. Окрім того, необхідно встановити санкції щодо винних посадових осіб, які перешкоджають законному отриманню громадянином інформації.

Неналежне виконання вимоги органами державної влади та органами місцевого самоврядування оприлюднити інформацію про свою діяльність також стає на заваді реалізації вказаного права. Необхідною умовою для вирішення вказаної є відкритість і доступність будь-якої інформації, якою володіють органи влади,

за винятком чітко визначеного переліку відомостей, доступ до яких обмежується на основі закону. З боку ж державних органів та органів місцевого самоврядування має виходити ініціатива щодо підтримання відкритості своєї інформації. Крім цього, вони зобов'язані публікувати основну інформацію про свою діяльність. Централізоване надання суспільству нормативної та іншої інформації – необхідний елемент державного управління. І зацікавленою стороною вже буде не тільки громадянин, але й держава, оскільки кінцевий результат, тобто ефективне управління, має значення для всього суспільства і держави, а не тільки для окремих індивідів.

На практиці спосіб функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування, роботи їхніх структурних підрозділів є факторами, які в дійсності визначають, яка інформація, в якому форматі та за яких умов є доступною для громадян. Тому надзвичайно важливим є для практичного впровадження свободи інформації є організація та спосіб функціонування інституцій, що відповідають за дотримання права на доступ громадськості до інформації.

Вирішивши проблему неефективного законодавства, передбачивши механізми його реалізації, можна буде забезпечити реальне зміцнення визначеного Конституцією України права людини на доступ до інформації, що є необхідною умовою забезпечення відкритості та прозорості діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування.

Список літератури: 1. Конституція України: Основний Закон України // ВВР України. 1996. № 30. 2. Європейська конвенція про захист прав та основних свобод людини // Голос України. 10.01.2001. № 3. 3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043. Заголовок з екрану. 4. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 2007. 5. Про інформацію: Закон України // ВВР України. 1992. № 48. 6. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України // ВВР України. 1997. № 49.

Надійшла до редколегії 05.03.08

Д. І. Сирота

ВИДИ КОРЕСПОНДУЮЧИХ ПРАВ І ОБОВ'ЯЗКІВ ГРОМАДЯНИНА ТА ПРАЦІВНИКА МІЛІЦІЇ

Протягом останніх п'ятнадцяти років нам дуже часто доводиться чути про необхідність реформування органів внутрішніх справ України. І це, власне кажучи, не дивно, оскільки кожен новий міністр внутрішніх справ своїм головним обов'язком вбачає створення принципово нової системи цих органів. Зокрема, неодноразово робилися спроби реформувати службу дільничних інспе-