

К.В. Шурупова

кандидат юридичних наук, доцент
ДВНЗ "Криворізький національний університет"

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯDKУ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

У статті розглянуто актуальність проблем, пов'язаних із визначенням правового регулювання порядку доступу до інформації в Україні, досліджено способи забезпечення доступу до інформації, виявлено особливості доступу до інформації через офіційні ресурси органів державної влади і місцевого самоврядування в мережі Інтернет. Проаналізовано положення ЗУ "Про доступ до публічної інформації". Особливу увагу приділено розробці перспективних напрямів доступу до публічної інформації з урахуванням інформаційного розвитку суспільства.

Ключові слова: доступ до інформації, способи забезпечення доступу до інформації, систематичне й оперативне оприлюднення інформації, офіційні друковані видання, офіційні веб-сайти, запити на інформацію.

I. Вступ

Актуальність питання про правове регулювання порядку доступу до інформації, а особливо способи забезпечення доступу до інформації є нагальною потребою розвитку сучасного громадянського суспільства в Україні. Сукупність способів забезпечення доступу до інформації, що визначені ст. 5 ЗУ "Про доступ до публічної інформації" потребують ґрунтовного наукового дослідження.

Право на доступ до інформації є одним з основоположних прав людини і громадянина, вираженням демократичної політичної системи українського суспільства. Проте сьогодні в Україні стан його забезпечення незадовільний.

У результаті опитування громадської думки, яке проводилося незалежними організаціями в 2003 р., було встановлено, що майже половина респондентів (46,6%), яким було запропоновано оцінити стан справ у державі щодо доступу до інформації за 5-бальною шкалою (де 1 означає повну відсутність інформації, 5 – необмежений доступ до інформації), поставили Україні "3", 19,4% – "2", а 8,3% – "1", і лише 5% опитаних визнали доступ до інформації повним [1].

Результати цього опитування є досить показовими, бо воно проводилося на сайті Верховної Ради України, отже, переважна кількість його відвідувачів є спеціалістами в галузі права. Крім того, результати власного дослідження свідчать, що лише в 55% випадках органи державної влади та місцевого самоврядування надають інформацію за інформаційними запитами, а моніторинг інформаційної відкритості сайтів 54 центральних органів виконавчої влади, котрий було проведено експертами Українського незалежного центру політичних досліджень, свідчить, що середній рівень інформаційної відкритості сайтів центральних органів виконавчої влади становить 58% [4].

Відповідно, детальний аналіз положень Закону України "Про доступ до інформації" буде сприяти підвищенню ефективності забезпечення доступу до інформації в Україні.

Усвідомлюючи актуальність та багатогранність теми правового регулювання порядку доступу до інформації, дедалі більше вчених свої дослідження присвячують цій проблематиці та пов'язаним із нею питанням. В Україні теоретиками розглянуто такі проблеми, як: право на інформацію, свобода слова, інформаційна безпека, роль ЗМІ в реалізації свободи інформації, конституційний принцип гласності.

Питанням свободи слова й інформації свої праці присвятили: В.О. Горобцов, Л.В. Кузенко, Н.В. Кушакова, А.І. Марущак, В.В. Рецицький, І.С. Чиж та ін.

Б.А. Кормічом було проаналізовано проблему інформаційної безпеки України. Дослідженню конституційного принципу гласності присвятив свою працю В.О. Серьогін, а Т.М. Слінько проаналізувала тему правового забезпечення екологічної гласності.

Проте, незважаючи на досить велику кількість досліджень, присвячених інформаційним правам, праву на доступ до інформації в цих працях приділено недостатньо уваги. Тому дослідження правового регулювання порядку доступу до інформації на підставі аналізу ЗУ "Про доступ до інформації" набуває особливого значення.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити сутність порядку доступу до інформації на підставі аналізу ЗУ "Про доступ до інформації". Для досягнення поставленої мети дослідження завданнями цієї статті визначаємо:

- аналіз ст. 5 ЗУ "Про доступ до інформації";
- розробка пропозицій з удосконалення чинного законодавства у сфері доступу до інформації й окреслення перспективних напрямів розвитку способів доступу до інформації.

III. Результати

ЗУ “Про доступ до публічної інформації” визначає поняття публічної інформації. Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана чи створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом [10].

Термін “публічна інформація” є ключовою категорією Закону, адже останній визначає механізм доступу саме до публічної інформації. Цей термін є новим для українського законодавства на відміну від країн усталених демократій та Східної Європи, де він є загальноприйнятим (у деяких з них, наприклад, у Словенії, Болгарії, Польщі, Естонії, термін “публічна інформація” також включений до назви законів, що встановлюють механізм реалізації права на доступ до інформації).

Основною метою імплементації в українське законодавство цього нового поняття є необхідність охоплення різноманітної інформації, що є у всіх без винятку органів публічної влади України, а також суспільно важливої інформації, котра є в інших осіб.

Досліджуючи проблеми доступу до інформації в Україні, особливу увагу привертає питання порядку доступу до інформації. Із цією метою ми проаналізуємо ст. 5 розділу II ЗУ “Про доступ до публічної інформації”.

Розділ II Закону складається із семи статей і визначає порядок забезпечення доступу до публічної інформації, а також форми доступу, види інформації з обмеженим доступом, порядок обмеження доступу, особливості доступу до окремих категорій інформації та захист особи, яка оприлюднює інформацію. Якщо в наступних розділах Закону закріплюються процедурні аспекти забезпечення доступу до інформації, то розділ II встановлює базові “матеріальні” норми щодо доступу та його обмежень, а також деталізуються види інформації з обмеженим доступом.

Стаття 5 розділу II ЗУ “Про доступ до публічної інформації” передбачає забезпечення доступу до інформації таким шляхом:

- через систематичне й оперативне оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях;
- на офіційних веб-сайтах і в мережі Інтернет, на інформаційних стендах;
- будь-яким іншим способом;
- надання інформації за запитом на інформацію [10].

Проаналізуємо кожний із визначених способів забезпечення доступу до інформації.

Пункт 1 ст. 5 Закону містить обов’язок “систематичного й оперативного оприлюд-

нення інформації в офіційних друкованих виданнях”.

Під “систематичністю” оприлюднення слід розуміти його регулярність, необхідність оновлення інформації, а також встановлення на рівні кожного розпорядника певного порядку такого оприлюднення. Такий порядок повинен визначати, коли і як здійснюється оприлюднення, хто забезпечує підготовку інформації (документів) для оприлюднення та технічний супровід оприлюднення (підготовка та друк в офіційних виданнях).

“Оперативність”, згідно із ч. 2 ст. 15 Закону, означає, що документ оприлюднюється невідкладно (тобто настільки швидко, наскільки можливо), але не пізніше ніж 5 днів із дня його затвердження [10].

Визначення “офіційних друкованих видань органів державної влади й органів місцевого самоврядування” можна знайти в Законі 1997 р. “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”. Ними є видання, які спеціально видаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування (відомості, бюлетені, збірники, інформаційні листки тощо) для інформування про свою діяльність. При цьому офіційні видання не є друкованими ЗМІ цих органів (у них немає редакцій, творчого колективу журналістів тощо).

Згадка у ст. 5 саме про офіційні друковані видання є не випадковою, оскільки наявність заснованих органами державної влади чи органами місцевого самоврядування ЗМІ є анахронізмом, що суперечить демократичним принципам. Такі ЗМІ повинні припинити своє існування у сучасній формі. Натомість єдиним завданням офіційних видань може бути доведення до відома населення правових актів, що приймаються суб’єктом владних повноважень, інших документів та інформації.

Зазначене, звичайно, не виключає можливості оприлюднення інформації відповідно до ст. 5 Закону в друкованих ЗМІ, у тому числі в заснованих розпорядником.

Пункт 2 ст. 5 Закону визначає можливість забезпечення доступу до інформації “на офіційних веб-сайтах та в мережі Інтернет, на інформаційних стендах”.

Відзначимо, що поширення інформації через офіційний веб-сайт органу публічної влади – це найпростіший та найдоступніший спосіб забезпечення доступу до публічної інформації.

Самостійне оприлюднення інформації про діяльність органу виконавчої влади й органу місцевого самоврядування має ряд переваг, дає змогу зекономити ресурси громадян, неурядових організацій, інших зацікавлених учасників, кошти державного та

місцевого бюджету. Для подання запиту на інформацію потрібні затрати ресурсів з боку запитувача (на складання запиту – часу та консультування, витрат ресурсів на друк і подання, потенційно – поштові витрати), витрати людських ресурсів від органу публічної влади щодо підготовки відповіді, витрат із бюджету на друк та надсилання. Також надання відповіді здійснюється протягом певного часу, який також є ресурсом.

Закон України “Про доступ до публічної інформації” визначає нові вимоги до оприлюднення інформації на веб-сайтах органів публічної влади. Перш за все на законодавчому рівні встановлено, що веб-сайт органу влади має бути “офіційним” (про це мова йде у ч. I ст. 5, ч. I і II ст. 15, ч. II ст. 18, ч. VI ст. 19 Закону). Таким чином, кожен орган публічної влади в своєму рішенні має визначити, що певний веб-сайт є офіційним (вказівкою на доменну адресу веб-сайта).

На рівні Закону визначається перелік інформації, яка повинна у разі наявності офіційного веб-сайта оприлюднюватись на ньому, строки оприлюднення. Загалом таку інформацію можна поділити на три блоки:

1. Визначена Законом України “Про доступ до публічної інформації”.

2. Визначена іншими законодавчими актами як обов’язкова для оприлюднення.

3. Інформація, яку орган влади вважає за необхідне оприлюднювати.

Окремо варто згадати Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. № 3. У зв’язку із необхідністю приведення порядку у відповідність до вимог Закону України “Про доступ до публічної інформації” внесено зміни до Постанови Кабінету Міністрів України № 3 (Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3” від 21.11.2011 р. № 1330). У тому числі враховано передбачений Законом України “Про доступ до публічної інформації” підхід, що мова йде не про власний веб-сайт органу публічної влади, а про офіційний веб-сайт органу влади (визнаний рішенням органу влади), узгоджено строки оприлюднення інформації та порядок відповідно до вимог Закону [6; 7].

Пункт 3 ст. 5 Закону містить можливість поширення інформації “будь-яким іншим способом”.

Іншими формами оприлюднення інформації може бути поширення прес-релізів, оголошень, проведення прес-конференцій, брифінгів, оголошення інформації під час інтерв’ю або публічних виступів посадових осіб, проведення теле- і радіопередач, оприлюднення інформації в ЗМІ тощо.

Очевидно, що виходячи із загальних принципів верховенства права та положень Конституції України (ст. 19), оприлюднення інформації суб’єктами владних повноважень повинно здійснюватися лише законним способом, тобто в передбачених законами межах і порядку.

Пункт 4 ст. 5 Закону окреслює такий спосіб забезпечення доступу до інформації, як “надання інформації за запитами на інформацію” [10].

Досліджуючи питання щодо запитів на інформацію, особливу увагу хотілося б приділити розвитку електронних запитів на інформацію.

Поява глобальної мережі Інтернет значно покращила та спростила доступ до необхідної інформації про діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Нині надіслання інформації на електронну адресу є найбільш економічним, зручним, оперативним способом надання інформації. Сьогодні в європейських країнах реалізація активного доступу до інформації в такий спосіб вважається пріоритетним. Так, наприклад, у цьому можливо пересвідчитись особисто, звернувшись за необхідною інформацією до іноземного органу державної влади. Ми робимо свої висновки на основі звернення до Варшавської місцевої ради (Rady Dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy) з вимогою надати протокол ревізійної комісії та надіслати на нашу електронну адресу. Запит було зроблено 13 червня, а вже 14 червня на зазначену електронну адресу було надіслано запитуваний офіційний документ. Проте у нас, на жаль, отримати інформацію таким чином майже неможливо: навіть якщо особа надсилає електронний запит, відповідь на нього надходить традиційним шляхом – поштою.

IV. Висновки

Проведене дослідження дає нам можливість визначити, що право на доступ до інформації – це гарантоване право кожного отримувати безпосередньо від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб офіційні документи та іншу інформацію про їх діяльність, право отримувати у приватноправових юридичних осіб інформацію про їх діяльність та право ознайомлюватися з відомостями про себе.

Закон України “Про доступ до публічної інформації” визначає механізми реалізації одного з основоположних прав людини – права на отримання інформації, зокрема, про діяльність органів влади.

Він містить багато новацій, які раніше не використовувалися в українському законодавстві та потребують пояснень щодо їх практичного застосування. Саме тому наше дослідження присвячено розширеному розгляду й аналізу положень Закону.

Важливість порядку забезпечення доступу до інформації не можна недооцінювати. Оскільки у процесі демократичного й інформаційного розвитку суспільства буде доцільним використання тільки тих засобів забезпечення доступу до інформації, які "ідуть в ногу" із часом.

Відповідно ми розглядаємо перспективними напрямами забезпечення доступу до інформації такі, що безпосередньо пов'язані з доступом через мережу Інтернет, через офіційні веб-сайти й електронні запити до органів державної влади і місцевого самоврядування.

Пропонуємо також у наступних редакціях Закону замість визначення забезпечення доступу до інформації "будь-яким іншим способом" конкретизувати можливі джерела доступу. Серед них, на наш погляд, можуть бути такі:

- поширення прес-релізів, оголошень;
- проведення прес-конференцій, брифінгів;
- оголошення інформації під час інтерв'ю або публічних виступів посадових осіб;
- проведення теле- і радіопередач офіційними представниками державних органів влади.

Список використаної літератури

1. Інформаційна відкритість сайтів органів державної влади України / М. Лациба. – К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – С. 9.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254/96-ВР.
3. Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V.
4. Олійник О.В. Організаційно-правові засади захисту інформаційних ресурсів України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Олійник. – К., 2006. – 201 с.
5. Петров Є.В. Інформація як об'єкт цивільно-правових відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є.В. Петров. – Х., 2003. – 20 с.
6. Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. № 3.
7. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3 : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2011 р. № 1330.
8. Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні : навч. посіб. / [за ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Чижа]. – К. : Юридична думка, 2006. – 255 с.
9. Пресса под прессом политики. Свобода СМИ: ситуация в Беларуси, Молдове и Украине / [сост. Ф. Прина, С. Пагели]. – М. : Article 19, 2003. – С. 72.
10. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI.
11. Про внесення змін до Закону України "Про інформацію" : Закон України від 13.01.2011 р. № 2938-VI.
12. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII.
13. Про Доктрину інформаційної безпеки України : Указ Президента України від 08.07.2009 р. № 514/2009.
14. Чи є відкритою (прозорою) діяльність Верховної Ради України в суспільстві: результати опитування від 13.01.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/pol/l/popup_poll_result.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2013.

Шурупова Е.В. Правовое регулирование порядка доступа к информации

В статье рассматривается актуальность проблем, связанных с определением правового регулирования порядка доступа к информации в Украине, исследуются способы обеспечения доступа к информации, обнаруживаются особенности доступа к информации через официальные ресурсы органов государственной власти и местного самоуправления в сети Интернет. Анализируется положение ЗУ "О доступе к публичной информации". Особое внимание уделено разработке перспективных направлений доступа к публичной информации с учетом информационного развития общества.

Ключевые слова: доступ к информации, способы обеспечения доступа к информации, систематическое и оперативное обнародования информации, официальные печатные издания, официальные веб-сайты, запрос на информацию.

Shurupova K. The legal adjusting of order of access is to information

In research an author examines actuality of the problems related to the decision of the legal adjusting of order of access to information in Ukraine, investigates the methods of providing of access to information, finds out the features of access to information through the official resources of public and local self-government authorities in a network the Internet. An author analyses position of Z.U. "About access to public information". The special attention is spared to development of perspective directions of access to public information taking into account informative development of society.

Key words: access to information, methods of providing of access to information, systematic and operative promulgations of information, official printed editions, official web sites, to wash down on information.