

УДК 351:659.2(470+571)

О.С. Твердохліб, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН НА ІНФОРМАЦІЮ

A.S. Tverdokhlib, PhD in Public Administration, assistant professor of information policy and e-government National Academy of Public Administration under Presidents Ukraine

INFORMATION POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROVIDING CONSTITUTIONAL CITIZENS' RIGHT ON INFORMATION

Статтю присвячено розгляду питань щодо базових засад та особливостей державної інформаційної політики Російської Федерації. Висвітлено основні проблеми, пов'язані із забезпеченням конституційного права громадян на доступ до окремих видів відкритої інформації. Значна увага приділяється проблемам реалізації прав людини й громадянина, у тому числі права на доступ до інформації. Передусім це стосується інформації про діяльність органів державної та муніципальної влади. Дослідження ґрунтується на аналізі нормативних та правових документів, актів законодавства Російської Федерації, наукових публікацій. Наголошено на тому, що питання забезпечення доступу до інформації про діяльність органів державної та муніципальної влади є одним з фундаментальних викликів та базовим принципом розвитку в сучасних умовах державотворення.

The article is devoted to the review of matters concerning basic principles and peculiarities of the state information policy in the Russian Federation. The main problems connected with providing constitutional citizens' right on access to several arts of open information are described in it. The meaningful attention is focused on the problems concerning human and citizen's rights realization, including right on information access. It mainly refers to the information about public and municipal authorities' activity. The research is based on analysis of the normative and legal documents, legislation of the Russian Federation, scientific publications. It is pointed out, that access providing to the information about public and municipal authorities' activity is one of the fundamental challenges and basic principle of development under modern conditions of political system's improvement.

Ключові слова: інформація, право громадян на інформацію, державна інформаційна політика, забезпечення доступу до інформації, державне управління інформаційною сферою.

Key words: information, citizens' right on information, state information policy, providing access to information, public administration in the information sphere.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Управління інформаційною сферою завжди перебуває під особливою увагою держави, адже продумана і виважена інформаційна політика визначає та формує уявлення про неї як всередині країни серед її громадян, так і зовні – серед інших держав у світі. Обираючи відповідну стратегію й тактику ведення політики (у тому числі інформаційної) кожна держава керується низкою факторів та обставин, які й зумовлюють вибір відповідного варіанта

її втілення. Визначальними при цьому є рівень розвитку її основних сфер суспільної діяльності, геополітичне та соціально-економічне становище, традиції, попередній досвід тощо.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ПРОБЛЕМАТИКОЮ ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проблеми розвитку інформаційної сфери Російської Федерації вже були предметом розгляду науковців – пол-

ітологів, юристів, філологів тощо. Окремим аспектам порушеної проблеми присвячені наукові публікації українських та російських дослідників, зокрема А.Акайомової [1], А.Антопольського [2], О. та М.Афанасьєвих [3], В.Брижка [4], І.Богдановської [12; 14], Ю.Бурової та Д.Стровського [5], О.Волчинської [6], І.Павлова [7; 9; 11], О.Токар [13], І.Юдіна [15]. Не зважаючи на те, що в цьому напрямку вже було здійснено певні кроки, питання забезпечення конституційного права громадян Російської Федерації на інформацію в умовах становлення і розвитку державної інформаційної політики залишається досить актуальним, особливо з урахуванням сучасних реалій та загальносвітових тенденцій.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ (МЕТИ) ДОСЛІДЖЕННЯ

Основна мета статті – висвітлення питань, пов'язаних зі своєрідністю формування та реалізації інформаційної політики Російської Федерації, особливостей забезпечення конституційного права громадян на інформацію в сучасних умовах розвитку суспільних відносин.

ВИКЛАД ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ТА ЇХ ОБҐРУНТУВАННЯ

Згідно з Конституцією Російської Федерації кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію будь-яким законним способом. Свобода масової інформації гарантована основним законом, а цензура забороняється [8]. Передбачені Конституцією Російської Федерації права на одержання й поширення інформації, обов'язок органів державної та муніципальної влади забезпечувати реалізацію цих прав є характерними для демократичних правових держав і повною мірою відповідають міжнародним правовим нормам, якими визначаються загальновизнані права й свободи людини та громадянина. Майже всі законодавчі акти Російської Федерації передбачають право на одержання тих чи інших відомостей або ж зобов'язання поширювати інформацію, доводити її до відома загалу.

Власне на основі та з урахуванням зазначеного і повинна формуватися та реалізовуватися державна інформаційна політика. Сама ж інформаційна політика розглядається як особлива сфера життєдіяльності, здатність і можливість суб'єктів політики впливати на свідомість, психіку людей, їхню поведінку і діяльність на користь держави та суспільства за допомогою інформації; вона також спрямована на забезпечення творчого, конструктивного діалогу між ними та їхніми представниками [1, с. 2]. Державна інформаційна політика – одна з найважливіших складових зовнішньої та внутрішньої політики Російської Федерації, яка охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства, будучи за своєю суттю сукупністю цілей, що відображають національні інтереси в інформаційній сфері, стратегічних напрямів досягнення відповідних завдань і системно заходів для їх реалізації [13, с. 136].

Теперішній етап розвитку суспільних відносин в інформаційній сфері Російської Федерації характеризується такими основними рисами:

- інтеграцією держави у міжнародне інформаційне середовище;
- демонополізацією інформаційних служб і структур;
- розвитком ринку інформаційних ресурсів одночасно з державним регулюванням інформаційної діяльності;
- створенням умов для підприємництва в інформаційній сфері, організацією роботи щодо захисту інформації;
- забезпеченням конституційних гарантій свободи слова, вільного функціонування засобів масової інформації тощо [4, с. 36].

Разом з тим, за твердженням дослідників, політика уряду Російської Федерації спрямовується на знищення

накопиченого раніше досвіду та перехід на європейські стандарти організації всіх сфер функціонування суспільства і держави. При цьому в ході реформування політичної та соціальної систем органи державної влади залишають поза увагою питання інформаційної безпеки та розвитку потужної національної інформаційної інфраструктури [15, с. 209]. Оскільки процеси освоєння нових правил роботи з інформацією відбуваються в умовах реформ, завдання щодо адекватного реагування на соціальні наслідки стрибка у розвитку інформаційних технологій, їхнього відображення у правовій системі стає особливо актуальним та складним [2, с. 1].

Нинішній суперечливий стан справ у Російській Федерації, що характеризується тривалою великомасштабною кризою в усіх сферах суспільного життя, ставить під сумнів можливість швидкого вирішення назрілих проблем і, як наслідок, стабільного розвитку країни [5, с. 21]. В сучасних умовах стає очевидним, що інформаційна політика держави має забезпечувати стійкий розвиток суспільства і держави з урахуванням принципів відкритості, прозорості, публічного обговорення проблемних питань тощо.

Більше того, побудова демократичної правової держави можлива лише за наявності ефективної системи інформаційної взаємодії між державою, суспільством та людиною [11, с. 3], а відсутність достатніх можливостей для громадян щодо реалізації та захисту своїх прав на вільний доступ до інформації про діяльність органів державної та муніципальної влади є основною причиною та підґрунтям розвитку таких негативних соціальних явищ, як корупція та правовий нігілізм [9, с. 59].

В цьому аспекті особливого значення набувають підготовка й реалізація цілої низки заходів, спрямованих на розвиток сервісів для спрощення процедури взаємодії суспільства й держави з використанням інформаційних та телекомунікаційних технологій, створення й розвитку державних міжвідомчих інформаційних систем, забезпечення безпеки в інформаційному суспільстві, побудова елементів електронної держави й підвищення ефективності державного управління [14, с. 30–31].

Обов'язок органів державної та муніципальної влади надавати необхідну інформацію передбачає надання інформаційної послуги. Однак держава, на думку О.Волчинської, не може надавати послуги щодо забезпечення доступу до інформації, адже цей процес вважається її адміністративною функцією. Послуги ж надаються на підставі договору послуги, який в цьому випадку не укладається [6, с. 6]. Основними при цьому залишаються підвищення якості надання державних і муніципальних послуг, виконання державних та муніципальних функцій, зростання ефективності та результативності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Проблема реалізації конституційних прав і свобод громадян Російської Федерації в інформаційній сфері, передусім щодо забезпечення доступу до суспільно важливої відкритої інформації, може бути вирішена досить ефективно шляхом застосування спеціального законодавства, яким би були регламентовані механізми реалізації основних прав людини й громадянина з цих питань.

На жаль, категорійно-понятійний апарат російського адміністративного права певною мірою обмежений і практично не оперує поняттями “публічна адміністрація”, “юридична особа публічного права”, “публічна інформація”, а тому мова йде лише про забезпечення доступу до інформації органів державної та муніципальної влади [12, с. 26].

Російська Федерація пройшла тривалий шлях у виробленні свого механізму законодавчого регулювання доступу до інформації. Пошук моделі правового регулювання доступу до інформації розпочався в 90-ті роки минулого століття, однак остаточне законодавче оформлення вона одержала лише нещодавно. Не зважаючи на те, що Кон-

ституцією було закріплено право на інформацію, пройшло чимало років перед тим, як були прийняті нормативно-правові акти, що визначають доступ до інформації про діяльність органів державної та муніципальної влади, причому це стосується не лише федерального рівня, але й рівня суб'єктів Федерації.

Таким основним спеціальним нормативно-правовим актом вважається ухвалений Державною Думою Російської Федерації на початку 2009 року Федеральний закон № 8-ФЗ "Про забезпечення доступу до інформації про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування" [10], який набув чинності 01 січня 2010 року. Згаданий закон передбачає надання доступу до інформації фізичним та юридичним особам (громадянам та організаціям), громадським об'єднанням, іншим органам державної й муніципальної влади, які здійснюють пошук інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Такою інформацією може бути інформація (у тому числі задокументована), що створена в межах повноважень органами державної влади, їх територіальними підрозділами, органами місцевого самоврядування чи організаціями, які знаходяться у їхньому підпорядкуванні; до неї також відносять інформацію, яка до них надходить, нормативні й правові акти, якими регламентовано структуру, повноваження, порядок їхнього формування і функціонування, інша інформація, що стосується їх діяльності, у тому числі закони, інші нормативно-правові акти.

Важливо підкреслити, що цим нормативно-правовим актом передбачено рівні права на доступ до інформації всім суб'єктам не зважаючи на їхній правовий статус – громадянам Російської Федерації, іноземним громадянам, особам без громадянства, юридичним особам незалежно від місця їхньої реєстрації, громадським об'єднанням [7, с. 16].

Реалізація конституційного права громадян на інформацію в аспекті забезпечення інформацією про діяльність органів державної та муніципальної влади в Російській Федерації ґрунтується на чотирьох основоположних принципах, зокрема: її відкритості та доступності; достовірності та своєчасності її надання; свободи пошуку, одержання, передавання й поширення інформації будь-яким законним способом; додержання прав громадян на недоторканність приватного життя, особисту та сімейну таємницю, захист їхньої ділової репутації та честі. Це означає, що при наданні зацікавленим особам інформації, яка перебуває в розпорядженні органів державної або муніципальної влади, повинні гарантуватися й додержуватися не лише інтереси державної безпеки, але й інтереси зазначених осіб.

Доступ до інформації може забезпечуватися шляхом обнародування (публікації) в засобах масової інформації, розміщення інформації в мережі Інтернет, у приміщеннях, в яких знаходяться органи державної та муніципальної влади, у бібліотечних та архівних фондах. Така інформація також може надаватися під час участі фізичних чи юридичних осіб на засіданнях колегіальних органів державної та муніципальної влади, через інформаційний запит або іншими способами, передбаченими законами чи іншими нормативно-правовими актами.

При цьому термін розгляду письмового або усного запиту становить 30 днів з моменту реєстрації. У разі, якщо для підготовки відповіді на запит необхідно більше часу (до 15 додаткових днів), запитувач інформації обов'язково повинен бути поінформований про відстрочку відповіді на запит із зазначенням причини та термінів надання запитуваної інформації. Якщо орган державної чи муніципальної влади не має у своєму розпорядженні запитуваної інформації, то він зобов'язаний надіслати запит в той орган, який може надати відповідь на такий запит з обов'язковим інформуванням запитувача інформації.

Органи державної та муніципальної влади зобов'язані забезпечувати доступ до інформації про свою діяльність російською мовою та державною мовою відповідної республіки у складі Російської Федерації згідно з федеральними законами, законами суб'єктів Федерації та нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування.

Відмова у наданні запитуваної інформації має бути обґрунтованою. Посадові особи, державні та муніципальні службовці, винні у порушенні конституційного права на доступ до інформації, несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільну та кримінальну відповідальність згідно із законодавством Російської Федерації.

Не зважаючи на це, за оцінками російських експертів, інформаційна закритість російської влади, яка втілюється у виконанні публічних зобов'язань та наданні соціальних послуг, залишаються одними з основних елементів бюрократичної традиції, які значною мірою обумовлюють соціальну неефективність сьогоднішньої держави [3, с. 5]. Конституційні права громадянина, в тому числі право на інформацію, не безмежні, адже їх зміст та межі реалізації залежать від співвідношення з іншими конституційними правами й свободами громадян, їхніми конституційними обов'язками, з правами та законними інтересами інших осіб.

Численні положення нормативно-правових актів Російської Федерації щодо права громадян на інформацію та обов'язку органів державної й муніципальної влади інформувати їх про свою діяльність на практиці, на жаль, мають декларативний характер. Без законодавчого закріплення та забезпеченого на практиці доступу громадян до інформації відкритість і прозорість, гласність російської влади ставиться під великий сумнів, адже питання забезпечення доступу до інформації про діяльність органів державної та муніципальної влади є одним з фундаментальних викликів та базовим принципом розвитку в сучасних умовах державотворення.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Дослідження особливостей формування та реалізації сучасної державної інформаційної політики Російської Федерації в аспекті забезпечення конституційного права громадян на інформацію дає підстави сформулювати такі основні висновки:

- упродовж останніх кількох років у державі було сформовано правове підґрунтя щодо реалізації конституційних прав громадян на доступ до інформації про діяльність органів державної та муніципальної влади;
- чим інтенсивнішою є практика застосування права на доступ до інформації, тим більше користувач переконуються в обмеженні доступу до інформації про діяльність органів державної та муніципальної влади, що свідчить про їхню інформаційну закритість;
- на сьогодні відсутні дієві інструменти протидії маніпулюванню інформацією, що тягне за собою неможливість перевірки її достовірності та поширення засобів і методів її викривлення й подання у відповідному вигідному аспекті.

Перспективними для аналізу та висвітлення вбачаються питання, пов'язані з дослідженням подальшого утвердження демократичних принципів державного будівництва в умовах побудови глобального інформаційного суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Акайомова А. Теоретична ідентифікація терміна "інформаційна політика" (на прикладі Російської Федерації) / А. Акайомова // Віче. – 2011. – № 4. – С. 2–4.
2. Антопольский А. А. Правовое регулирование инфор-

мації ограниченного доступа в сфере государственного управления : автореф. дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 – админ. право; фин. право; информ. право / А. А. Антопольский ; Ин-т государства и права РАН. – М., 2004. – 27 с.

3. Афанасьева О. Наш доступ к информации, которой владеет государство / О. Афанасьева, М. Афанасьев. – М. : Фонд “Либеральная миссия”, 2010. – 192 с.

4. Брижко В. До питання сучасної інформаційної політики / В. Брижко // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 2. – С. 27–47.

5. Бурова Ю. Е. Информационная политика и ее формирование в современных российских условиях / Ю. Е. Бурова, Д. А. Стровский // Известия Уральского федерального университета. – 2014. – № 1 (123). – С. 21–34. – (Серия 1 “Проблемы образования, науки и культуры”).

6. Волчинская Е. Законодательство Российской Федерации о доступе к информации: краткий обзор и анализ / Е. Волчинская ; Росс. комитет Программы ЮНЕСКО “Информация для всех”. – М., 2004. – 34 с.

7. Доступ к информации в Российской Федерации : метод. пособие / гл. ред. И. Ю. Павлов ; Фонд Свободы Информации, Ин-т Развития Свободы Информации. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб., 2011. – 190 с.

8. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.constitution.ru>. – Название с экрана.

9. Национальный доклад о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации / Фонд Свободы Информации, Ин-т Развития Свободы Информации. – СПб., 2008. – 64 с.

10. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/194874/>. – Название с экрана.

11. Павлов И. Ю. Правовое обеспечение доступа к официальной информации : автореф. дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 – админ. право; фин. право; информ. право / И. Ю. Павлов ; Ин-т государства и права РАН. – М., 2008. – 32 с.

12. Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации : [кол. монография] / отв. ред. И. Ю. Богдановская ; Гос. ун-т – Высш. шк. экономики. – М. : ЗАО “Юрид. Дом “Юстицинформ”, 2009. – 344 с.

13. Токар О. Державна інформаційна політика: проблеми визначення концепту / О. Токар // Політичний менеджмент. – 2009. – № 5. – С. 131–141.

14. Электронное государство: правовые аспекты / отв. ред. И. Ю. Богдановская ; Нац. исслед. ун-т “Высш. шк. экономики”, ф-т права, науч.-учеб. лаб. по информ. праву. – М. : Юрист, 2012. – 242 с.

15. Юдин И. В. Государственная информационная политика в Российской Федерации: проблемы и перспективы / И. В. Юдин // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов : Грамота, 2011. – № 2 (8), ч. III. – С. 209–213.

References:

1. Akaiomova A. Teoretichna identyfikatsiia termina “informatsiina polityka” (na prykladі Rosiiskoi Federatsii) [Theoretical identification of the definition “information policy” (on the example of the Russian Federation)], Viche, 2011, vol. 4, pp. 2–4.

2. Antopol'skij A. A. Pravovoe regulirovanie informacii ogranichenogo dostupa v sfere gosudarstvennogo upravleniya [Legal regulation of the restricted access' information in the sphere of public administration] : avtoref. diss. na soisk. uch. stepeni kand. yurid. nauk : spec. 12.00.14 –

admin. pravo; fin. pravo; inform. pravo, Institut gosudarstva i prava RAN, Moscow, 2004, 27 p.

3. Afanas'eva O., Afanas'ev M. Nash dostup k informacii, kotoroj vladeet gosudarstvo [Our access to information, the owner of which is the state], Moscow, Fond “Liberal'naya missiya”, 2010, 192 p.

4. Bryzhko V. Do pytannia suchasnoi informatsiinoi polityky [About modern information policy], Visnyk Akademii upravlinnia MVS, 2009, vol. 2, pp. 27–47.

5. Burova Ju. E., Strovskij D. L. Informacionnaja politika i ee formirovanie v sovremennyh rossijskikh uslovijah [Information policy and its formation under modern Russian conditions], Izvestija Ural'skogo federal'nogo universiteta, series 1 “Problemy obrazovaniya, nauki i kul'tury”, 2014, vol. 1 (123), pp. 21–34.

6. Volchinskaya E. Zakonodatel'stvo Rossijskoj Federacii o dostupe k informacii: kratkij obzor i analiz [Legislation of the Russian Federation about access to information: brief overview and analysis], Rossijskij komitet Programmy YuNESKO “Informaciya dlya vsekh”, Moscow, 2004, 34 p.

7. Dostup k informacii v Rossijskoj Federacii : metod. posobie [Access to information in the Russian Federation : methodic manual], ed. in chief I. Ju. Pavlov, Fond Svobody Informacii, Institut Razvitija Svobody Informacii, 2-nd ed., revised, St. Petersburg, 2011, 190 p.

8. Konstitucija Rossijskoj Federacii ot 12.12.1993 (s uchedom popravok) [Constitution of the Russian Federation (with amendments)], access mode : <http://www.constitution.ru>.

9. Nacional'nyj doklad o dostupe k informacii o dejatel'nosti organov vlasti v Rossijskoj Federacii [National report on access to information about public authorities' activity in the Russian Federation], Fond Svobody Informacii, Institut Razvitija Svobody Informacii, St. Petersburg, 2008, 64 p.

10. Ob obespechenii dostupa k informacii o dejatel'nosti gosudarstvennyh organov i organov mestnogo samoupravleniya : federal'nyj zakon ot 09.02.2009 № 8-FZ (s izmenenijami i dopolnenijami) [On access providing to the information about public and local self-government authorities' activity : federal law from 09.02.2009 № 8-FZ (with changes and add-ins)], access mode : <http://base.garant.ru/194874/>.

11. Pavlov I. Yu. Pravovoe obespechenie dostupa k oficial'noj informacii [Legal provision of access to official information] : avtoref. diss. na soisk. uch. stepeni kand. yurid. nauk : spec. 12.00.14 – admin. pravo; fin. pravo; inform. pravo, Institut gosudarstva i prava RAN, Moscow, 2008. – 32 p.

12. Pravo na dostup k informacii. Dostup k otkrytoj informacii : [kol. monografija] [Right on access to information. Access to open information : coll. monograph], resp. ed. I. Ju. Bogdanovskaja, Gosudarstvennyj universitet – Vysshaja shkola ekonomiki, Moscow, JSC “Juridicheskij Dom “Justicinform”, 2009, 344 p.

13. Tokar O. Derzhavna informatsiina polityka: problemy vyznachennia kontseptu [State information policy: problems of concept definition], Politychni menedzhment, 2009, vol. 5, pp. 131–141.

14. Elektronnoe gosudarstvo: pravovye aspekty [Electronic state: legal aspects], resp. ed. I. Ju. Bogdanovskaja, Nacionalnyj issledovatel'skij universitet “Vysshaja shkola ekonomiki”, fakultet prava, nauchno-uchebnaja laboratorija po informacionnomu pravu, Moscow, Jurist, 2012, 242 p.

15. Judin I. V. Gosudarstvennaja informacionnaja politika v Rossijskoj Federacii: problemy i perspektivy [State information policy in the Russian Federation: problems and prospects], Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i juridicheskie nauki, kul'turologija i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki, Tambov, Gramota, 2011, vol. (8), part III, pp. 209–213.