

УДК 35.078.3

О. А. Дегтяр,
кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри обліку і аудиту,
Харківський національний автомобільно-дорожній університет

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

О. Diegtjar,
PhD in Public Administration, senior teacher of department of account and audit,
Kharkiv national motor-car-road to the university

LEGAL MECHANISM OF ACCESS TO INFORMATION IN THE CIVIL SOCIETY

Розглянуто організаційно-правові засади механізму забезпечення доступу до інформації в умовах громадянського суспільства.

Considers organizational and legal framework mechanism to ensure access to information in a civil society.

Ключові слова: право, механізм, інформація, доступ, суспільство, людина.
Key words: law, mechanism, information, internet, society, man.

ВСТУП

Проведені в Україні перетворення, проголошення курсу на побудову правової держави, заснованої на визнанні інтересів прав особистості, викликали глобальні зміни цінностей і пріоритетів у життєвому укладі кожної людини і соціуму в цілому. Зокрема, в сучасних демократичних державах на перший план виходять пріоритети забезпечення права на доступ до інформації кожної людини. Доступність офіційної інформації спрямована як на забезпечення особистих інтересів людини, пов'язаних з можливістю реалізувати свої права і свободи, так і на її участі у справах суспільства і держави. Доступ фізичних та юридичних осіб до офіційної інформації є основою здійснення громадського контролю над діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських, політичних та інших організацій, а також за станом економіки, екології та інших сфер суспільного життя.

Доступ до інформації займає особливе місце, оскільки є гарантією реалізації багатьох інших прав і свобод людини і громадянина. Згідно з Конституцією України, відсутність інформації про дії влади перетворює на фікцію основний конституційний принцип, що "носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ", та створює загрозу узурпації державної влади або зловживання нею. Забезпечення представникам засобів масової інформації та громадськості права на доступ до офіційної інформації та права бути присутніми на засіданнях органів влади є гарантією політичної свободи, а також стимулює громадян до виконання обов'язків.

Право на доступ до інформації є одним з найважливіших політичних прав людини, за допомогою якого громадяни можуть брати участь в управлінні державою і реалізовувати більшість своїх конституційних прав. Загальна декларація прав людини (ст. 19) констатує, що "кожна

людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів". Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (п. 2 ст. 19) підкреслює, що "кожна людина має право на вільне вираження своєї думки; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір". Отже, правовий механізм забезпечення доступу до інформації є фундаментом стабільної, правової держави.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Розглянути організаційно-правові засади механізму забезпечення доступу до інформації в умовах громадянського суспільства.

РЕЗУЛЬТАТИ

Входження індустріально розвинених держав у нову фазу розвитку, яка характеризується як "інформаційне суспільство", викликало стрімке зростання ролі інформаційного середовища в житті як окремої людини, так і суспільства в цілому. У Окінавській Хартії Глобального інформаційного суспільства від 22.07.2000 записано, що інформаційно-комунікаційні технології є одним з найбільш важливих факторів, що впливають на формування суспільства XXI ст. Їх революційний вплив стосується способу життя людей, їх освіти та роботи, а також взаємодії уряду та громадянського суспільства. Інформаційні технології швидко стають життєво важливим стимулом розвитку світової економіки [3]. Індустрія інформаційних послуг на сучас-

ному етапі — це галузь світової економіки, що найбільш динамічно розвивається, конкуруючи по прибутковості з паливно-енергетичним комплексом і автомобілебудуванням. В результаті об'єктами і результатами праці більшості зайнятого населення стають інформація — відомості про подію або стану, що дозволяють приймати рішення та вступити до досягнення мети тієї чи іншої діяльності.

Значимість інформації в сучасному світі переоцінити складно. У першу чергу, інформація впливає на окрему людину, інформаційна підготовленість якої до майбутніх змін є одним з найбільш значущих чинників, що впливають на сприйняття змін у способі життя. У той же час розвиток інформаційних ресурсів та інформатизація всіх сторін суспільного життя, в тому числі діяльності органів державної влади, істотно посилює залежність ефективності функціонування суспільства і держави від стану інформаційної сфери [1]. Найважливіша риса розвитку інформаційної сфери полягає у перетворенні її на основний інструмент впливу на життя і діяльність людського соціуму [2].

Треба відзначити, що взаємодією різних інформаційних ресурсів у ході їхнього формування й використання при рішенні різноманітних завдань державного управління й економічного розвитку займалися: В. Бакуменко, А. Голубицький, О. Григор, А. Дегтяр, Л. Донець, Г. Климовицька, Т. Куценко, О. Крюков, А. Никифоров, І. Огірко, Г. Почепцов, Я. Пушак, С. Чистов, О. Шевчук та багато ін. Питання формування і розвитку суспільних інформаційних відносин і відповідного їх правового регулювання розглядали у своїх наукових працях І. Арістова, В. Брижко, Р. Калюжний, Т. Костецька, О. Марущак, Є. Петров, В. Цимбалюк, М. Швець та інші науковці. Проте питання правового механізму забезпечення доступу до інформації в умовах громадянського суспільства у працях зазначених фахівців не розглядалися.

З початку існування держави і суспільства існувала певна правова залежність: держава видає закони, в яких висловлює свою волю, суспільство і його громадяни — ці закони виконують. У цьому зв'язку держава повинна виступати гарантом надання громадянам постійного набору інформаційних послуг, юридично і технологічно забезпечувати права населення на доступ до суспільної інформації. Коли мова йде про права громадян, юридичних осіб і держави на вільне отримання, розповсюдження і використання інформації, держава повинна розробити правовий механізм — безумовну правову рівність усіх учасників процесу інформаційної взаємодії незалежно від їх політичного, соціального та економічного статусу. Інформація повинна бути відкрита для всіх і надаватися постійно з гарантією достовірності і повноти.

Одним із елементів правового механізму є правове регулювання суспільних відносин, пов'язаних з доступом до інформації в умовах громадянського суспільства. Початком розвитку інформаційного законодавства можливо назвати прийняття Закону України "Про інформацію" 1992 р. [5], яким було закріплено право громадян України на інформацію, закладені правові засади інформаційної діяльності та інформаційних відносин. У Законі було обґрунтовано визначення інформації, основні принципи державної інформаційної політики і інформаційних відносин, визначені суб'єкти та об'єкти інформаційних відносин, види інформаційної діяльності, а також види, джерела інфор-

мації та режим доступу до неї. Закони України: "Про державну таємницю" від 21 січня 1994 р. [6], "Про телекомунікації" від 18 листопада 2003 р. [7], "Про Національну програму інформатизації" від 4 лютого 1998 р. [8], "Про науково-технічну інформацію" від 25 червня 1993 р. [9], "Про телебачення і радіомовлення" від 21 грудня 1993 р. [10], "Про бібліотеки і бібліотечну справу" від 27 січня 1995 р. [11], "Про охорону культурної спадщини" від 8 червня 2000 р. [12], "Про Національний банк України" від 20 травня 1999 р. [13], "Про банки і банківську діяльність" від 7 грудня 2000 р. [14], "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" від 12 липня 2001 р. [15], "Про захист інформації в автоматизованих системах" від 31 травня 2005 р. [16] та інші, містять норми, регламентуючи доступ до деяких видів відкритої інформації.

Розвиток суспільних відносин став підставою подальшого розвитку та удосконалення інформаційного законодавства та прийняття наступних законодавчих актів: Законів України "Про внесення змін до Закону України "Про інформацію" від 13 січня 2011 р. [4], "Про доступ до публічної інформації" від 13 січня 2011 р. [17], "Про захист персональних даних" від 1 червня 2010 р. [18] та, відповідно, внесення змін в діюче законодавство України.

Особисто слід відзначити, що згідно зі статтею 34 Конституції України, статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, статтей 18, 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права з метою забезпечення ефективної реалізації права кожного на доступ до інформації, її вільне збирання, зберігання, використання і поширення усно, письмово або в інший спосіб, Рекомендацій Ради Європи: № R (81) 19 про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні органів влади та № R (2008) про доступ до офіційних документів, Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р. № 1466 "Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною", Верховною Радою України 13 січня 2011 року прийнято Закон України "Про доступ до публічної інформації" (далі — Закон), який набрав чинності 10 травня 2011 року. Прийняття Закону стало не лише кроком на шляху виконання міжнародно-правових зобов'язань України, а й важливою подією у суспільно-політичному житті України.

Вже перший досвід практичного застосування покладено Закону засвідчив, що питання доступу до документів, які перебувають у розпорядженні органів публічної влади (державних органів і органів місцевого самоврядування), стали вирішуватися легше і оперативніше порівняно з тим порядком, в основі якого були інформаційні запити, передбачені старою редакцією Закону України "Про інформацію". Закон визначає правовий механізм реалізації одного з основоположних прав людини — права на отримання інформації. Він містить багато новацій, які раніше не використовувалися в українському законодавстві.

Таким чином, видно, що організаційно-правові засади механізму реалізації права на доступ до інформації про діяльність державних органів визначає не лише Закон, але і прийняті як його розвиток інші правові акти України. Тобто модель реалізації правового механізму забезпечення доступу до інформації про діяльність державних органів носить характер системи управлінської діяльності, функціонуючий у відповідності з цілями, принципами і завдан-

нями державного управління в даній сфері діяльності, систематизацією елементів системи управління на основі визначення властивих їй і закріплених правовими нормами об'єктно-суб'єктного складу, функцій і компетенцій, способів і форм діяльності.

Вільний доступ громадян до інформації (в інформаційні системи) формально необмежений. Але у своєму бажанні отримати актуальну інформацію, наприклад, правову, громадянин стикається з проблемами нерозвиненості інфраструктури, що забезпечує можливість доступу і необхідністю додаткових витрат на отримання інформації. В результаті малозабезпечені, безробітні, які проживають у сільській місцевості громадяни позбавлені можливості скористатися своїми громадянськими правами при отриманні інформації сучасними способами.

Слід зазначити, що величезну роль у налагодженні широкого поширення офіційної інформації могла б зіграти бібліотечна система. Публічні бібліотеки в Україні залишаються найбільш "концентрованою" криницею інформації, доступною всім громадянам. Вони можуть пом'якшити диспропорції нерівномірного розвитку інформаційної інфраструктури, відкрити доступ до інформаційних мереж жителям віддалених сільських районів, малозабезпеченим верствам населення. При цьому бібліотекам необхідно придбати відповідну літературу, періодичні нові видання, інформаційно-обчислювальну техніку, яка оперативніше і в повному обсязі постачає інформацію у найвіддаленіші куточки України. Це вже нагальна потреба громадянського суспільства.

Відзначимо, що з розвитком Інтернет необхідно переорієнтуватися і розробити нову стратегію розвитку й надання інформації та послуг користувачам. Забезпечення публічного (у тому числі віддаленого) доступу користувачів до інформаційних ресурсів стало однією з першочергових завдань обслуговування науки, культури, освіти.

Забезпечення доступу до інформації про діяльність державних органів, крім реалізації конституційного права громадянина, дозволяє: зробити державу більш демократичною, інформаційно відкритою і прозорою; підвищити ефективність діяльності державного апарату; встановити громадський контроль над владою; сприяти розвитку бізнесу; протидіяти корупції.

Найважливіше значення для реалізації Закону про забезпечення доступу до інформації, про діяльність державних органів має формування електронного уряду, оскільки забезпечення доступу до інформації про діяльність державних органів за допомогою застосування інформаційно-комунікативних технологій в порівнянні з традиційним (паперовим) способом має ряд істотних переваг. У силу цього розвиток систем забезпечення віддаленого доступу громадян до інформації про діяльність державних органів на основі використання інформаційно-комунікативних технологій віднесено в Концепції формування електронного уряду до основних пріоритетів і напрямів діяльності.

На початку XXI ст., завдяки досягненням у сфері інформатизації і, зокрема, правової інформатизації, суспільство отримало якісно нові можливості для того, щоб зробити людське життя більш правовим, а значить — більш соціально комфортним. Інформаційно-правова політика української держави в останні роки була активно спря-

мована на створення умов для ефективного і якісного забезпечення правовою інформацією на самих різних рівнях — від державних органів до кожного громадянина. Саме ґрунтуючись на цьому, в нашій країні було концептуально визначено одне з магістральних напрямів розвитку правової сфери — формування єдиного інформаційно-правового простору.

Усвідомлюючи значущість побудови єдиного інформаційно-правового простору, роль правової культури в розвитку громадянського суспільства, прагнучи реалізувати постулати, викладені в основних документах і рекомендаціях ООН, ЮНЕСКО і Ради Європи про доступ до інформації, Окінавської хартії глобального інформаційного співтовариства, подолати існуючий в суспільстві так званий "цифровий розрив", Україна зробила реальні кроки в напрямку впровадження інформаційних технологій в право, чим зробила доступною публічну інформацію про діяльність державних органів самому широкому колу осіб.

Реальним свідченням такого розуміння є державна система правової інформації України, яка створюється на основі впровадження сучасних інформаційних технологій у правову сферу. Ця система гарантує кожній людині можливість реалізації свого невід'ємного права на отримання повної, достовірної, офіційної правової інформації. Зрозуміло, що в даному випадку ми говоримо не тільки про зміст права, а й про можливість прилучення до правової інформації, правових знань і правовому досвіду.

В Україні модель державної системи правової інформації заснована на інтенсивному застосуванні сучасних інформаційних технологій і є одним з базисних механізмів, що забезпечують взаємодію державних органів і суспільства, всієї правової системи країни. Її основне призначення — оперативне забезпечення повною і достовірною правовою інформацією всіх державних органів, всіх юридичних і фізичних осіб, сприяння оптимізації правотворчої, правоохоронної та правозастосовчої діяльності, зростання правосвідомості та правової культури. Виходячи з цього, державна система правової інформації повинна бути сформована як цілісний багатокomпонентний механізм забезпечення доступу до інформації, що дозволяє акумулювати всі правові акти громадянського суспільства, підтримувати їх у контрольному стані та забезпечувати еталонної правовою інформацією кожного, у кого виникне в ній потреба до неї долучитися.

На нашу думку, до принципів побудови державної системи правової інформації можна віднести:

- концентрацію правової інформації, її юридичну обробку та системний аналіз в єдиному державному центрі;
- проведення систематизації законодавства на основі єдиної для всіх нормотворчих і правозастосовних органів системи класифікації нормативних правових актів;
- формування і ведення Національного Реєстру правових актів України як державної системи обліку; реєстрація та опублікування правових актів; визначення переліку видів документів, що включаються до Реєстру; перелік державних органів та інших організацій, які направляють до нього прийняті нормативні правові акти та вимоги до оформлення правових актів;
- створення єдиного інформаційно-правового ресурсу, що представляє собою еталонний банк даних правової інформації;

— застосування єдиного організаційно-методичного, програмно-технічного, інформаційного, лінгвістичного, наукового та кадрового забезпечення на основі системно-комплексного підходу до формування інформаційного нормативно-правового ресурсу;

— здійснення розповсюдження правових актів на основі інформації з єдиного державного центру і еталонного банку даних правової інформації;

— підключення до державної системи правової інформації організацій державної та недержавної форм власності з метою досягнення найбільшого результату при поширенні правової інформації;

— координація діяльності в галузі розповсюдження правової інформації для забезпечення єдиних методологічних підходів до поширення правової інформації та досягнення єдності наданої нормативної правової інформації на всій території країни і за її межами.

ВИСНОВКИ

Аналізуючи досягнутий рівень розробки питань, що стосуються правового механізму забезпечення доступу до інформації в умовах громадянського суспільства, чимало її аспектів носять дискусійний характер або вимагають більш поглибленого опрацювання проблем, які отримали позитивне визнання в науці чи нових підходів до їх пізнання. Зокрема, необхідно розглянути всі елементи поняття та змісту правового механізму забезпечення доступу до інформації, приділити особливу увагу реалізації інформаційних прав громадян, як за допомогою безпосередньої прямої дії конституційних положень, так і через їх деталізацію в нормах галузевого законодавства.

Аналіз правового регулювання права на доступ до інформації дозволяє стверджувати, що українське законодавство в сфері доступу до інформації має декларативний характер, не зовсім відповідає міжнародним та європейським стандартам у цій сфері, є розпорошеним і неузгодженим. Більшість питань, пов'язаних з порядком доступу до інформації та його обмеження, регулюються підзаконними нормативними актами. Так, у Законі України "Про інформацію" не визначено механізм реалізації та захисту права на доступ до інформації, гарантії доступу до інформації для осіб з обмеженими здібностями, не наведені критерії віднесення інформації до суспільно значущої інформації.

Право на доступ до інформації є конституційним особистим правом кожного — це гарантована можливість кожного отримувати безпосередньо від органів публічної влади, їх установ та організацій інформацію про їх діяльність, від приватноправових юридичних осіб суспільно значущу інформацію про їх діяльність та можливість знайомитися з відомостями про себе. Правовий механізм забезпечення доступу до інформації в умовах громадянського суспільства повинен складатися з наступних правомочностей: права на доступ до інформації про діяльність органів державної влади, органів влади місцевого самоврядування; права на отримання відомостей про себе; права отримувати суспільно значущу інформацію про діяльність приватноправових юридичних осіб.

Література:

1. Варганова Е.Л. Новые проблемы и приоритеты цифровой эпохи // Информационное общество, 2000. — №3. — С. 50.

2. Григор О.О. Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз (державно-управлінський аспект): автореф. дис. ... к-та н. з держ. упр. 25.00.01. / Львівському регіональному інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.: Львів, 2003, 20 с.

3. Окинавская Хартия глобального информационного общества от 22 июля 2000 г. // Дипломатический вестник, №8.

4. Про внесення змін до Закону України "Про інформацію": Закон України від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — №32. — Ст. 313.

5. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — №48. — Ст. 650.

6. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — №16. — Ст. 93.

7. Про телекомунікації: Закон України від 18 листопада 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — №12. — Ст. 155.

8. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — №27—28. — Ст. 181.

9. Про науково-технічну інформацію: Закон України від 25 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — №33. — Ст. 345.

10. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — №10. — Ст. 43.

11. Про бібліотеки і бібліотечну справу: Закон України від 27 січня 1995 р. (в ред. від 21.05.2009 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — №39. — Ст. 557.

12. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — №39. — Ст. 333.

13. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. // Голос України. — 1999.

14. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — №5—6. — Ст. 30.

15. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — №1. — Ст. 1.

16. Про захист інформації в автоматизованих системах: Закон України в ред. від 31 травня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — №31. — Ст. 286.

17. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — №32. — Ст. 314.

18. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — №34. — Ст. 481.

Стаття надійшла до редакції 23.06.2013 р.