

УДК 342.716

КОРЖ І.Ф., головний консультант секретаріату Комітету Верховної Ради України
з питань національної безпеки і оборони

ФОРМАЛІЗАЦІЯ І РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ОТРИМАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

***Анотація.** У статті розкриваються правові джерела та механізми регулювання права доступу громадян України до публічної інформації, а також проблеми практичної реалізації згаданого права в нинішніх умовах, причини їх виникнення.*

***Ключові слова:** право, інформація, доступ, реалізація, обмеження, порушення, інформаційне суспільство, громадянське суспільство.*

***Аннотация.** В статье раскрываются правовые источники и механизмы, которые регулируют право доступа граждан Украины к публичной информации, а также проблемы практической реализации упомянутого права в нынешних условиях, причины их возникновения.*

***Ключевые слова:** право, информация, доступ, реализация, ограничения, нарушения, информационное общество, гражданское общество.*

***Summary.** The article describes the legal sources and mechanisms of regulated access rights of citizens of Ukraine to public information, as well as problems of practical realization of the rights mentioned in the present context, their causes.*

***Keywords:** law, information access, implementation, constraints, violation, information society and civil society.*

Постановка проблеми. Постійне зростання впливу інформаційної сфери на суспільне життя характерне для сучасного етапу розвитку людства. У сучасних стратегіях розвитку багатьох країн в якості основної мети проголошується побудова інформаційного суспільства, яке характеризується значним збільшенням ролі та значення інформації і знань, широким використанням інформаційних технологій у всіх сферах життєдіяльності. Як зазначають окремі дослідники, в інформаційному суспільстві більш як половина робочого часу буде використовуватися на збереження, обробку і передавання інформації [1, с. 3].

Сьогодні право громадян України на отримання інформації гарантується положеннями як Конституції України, так і ряду правових актів як внутрішнього, так і міжнародного характеру. Зазначимо, що без реалізації права на інформацію, реалізацію усього комплексу конституційних прав, свобод і обов'язків громадянина виконати неможливо. Зазначене набуває особливої актуалізації з огляду на декларацію наміру сформувати в Україні громадянське суспільство, на імплементацію концепції “відкритості” влади та інші суспільно-політичні процеси сучасності. При цьому необхідно зазначити, що належна реалізація зазначеного безпосередньо пов'язана з питанням ефективності управління сферою державної безпеки, з надійним забезпеченням безпеки держави.

Гарантоване право на інформацію стає дедалі більш важливим елементом існування демократичного суспільства. При цьому необхідною складовою механізму здійснення права на інформацію є гарантування доступу громадян до інформації, а також чітка правова регламентація виключних випадків його (доступу) обмеження [2, с. 6].

Питанню актуальності доступу громадян до інформації приділяли увагу ряд вітчизняних науковців, таких як: Арістова І.В., Брижко В.М., Грищенко В.В., Демкова М.С., Денісова О.С., Калюжний Р.А., Костецька Т.А., Кузенко Л.В., Марущак А.І.,

Мозолевська О.М., Гавловський В.Д., Пилипчук В.Г., Попович В.М., Цимбалюк В.С., Фігель В.М., Фурашев В.М., Хрипко С.Л., Яременко О.І. тощо.

Україною здійснено ряд необхідних кроків для виконання своїх зобов'язань, взятих перед європейськими інституціями, щодо імплементації міжнародних, насамперед європейських, принципів доступу громадян до публічної інформації, інтеграції українського законодавства у зазначеній сфері до європейського. Одним із основоположних, на нашу думку, кроків, здійснених Україною у цьому напрямі, було прийняття відповідного Закону [3], яким визначається порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єкта владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес.

З дня прийняття Закону пройшло 1,5 року, часу достатнього для здійснення відповідного аналізу ефективності застосування норм згаданого Закону, належного забезпечення реалізації прав громадян в інформаційній сфері. Як свідчить практика, формалізація відповідних суспільних відносин в інформаційній сфері ще не гарантує їх чіткого розуміння та бездоганного виконання відповідними посадовими і службовими особами. Тому цілком зрозуміло, що постає необхідність зрозуміти причини зазначеного. Чи це лежить в площині відповідної недосконалості положень Закону, чи це прояв стереотипу минулого щодо зверхнього відношення службових осіб до прагнення громадян реалізовувати свої конституційні права і свободи?

З огляду на зазначене, метою цього дослідження є аналіз відповідності положень згаданого Закону міжнародним правовим зобов'язанням України, а також реального стану виконання службовими особами владних структур правових норм Закону.

Виклад основного матеріалу. На етапі становлення української держави проблема забезпечення прозорості діяльності органів державної влади була однією з перешкод, які стояли на шляху демократичного розвитку нашої держави. Прикладів порушення або перешкоджання реалізації права на доступ до інформації можна навести безліч. Отже, можна констатувати, що існуюча на той час державно-правова практика з питань надання інформації не відповідала стандартам демократичної держави. Однією з таких причин була відсутність відповідного закону, положеннями якого б регулювалися суспільні відносини у сфері надання доступу до інформації, такого закону, що існує у більшості демократичних держав (США, Великобританія, Латвія, Естонія, Словаччина, Словенія, Угорщина тощо), який виступає реальним правовим механізмом реалізації одного з основних прав людини – права на доступ до публічної інформації.

З огляду на це, прийняття згаданого Закону, як зазначали його розробники, було відповідним кроком щодо формалізації відповідних правових механізмів, реалізації права кожного на доступ до інформації, закріпленого як у статті 34 Конституції України, так і у статтях 18 і 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р., в Рекомендаціях Комітету Ради Міністрів Ради Європи № R 19 (1981 р.) про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні органів влади, в Rec(2002) 2 про доступ до офіційних документів. Крім того, зазначене є виконанням вимог Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 року № 1466 “Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною”, Плану заходів з виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затверджених Указом Президента України від 20 січня 2006 року № 39, Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”, затвердженої Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742 (заміненої на Національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки, схваленої Указом Президента України від 21.10.11 р. № 1001/2011).

Державна влада поставила перед собою мету – забезпечити прозорість і відкритість у діяльності суб’єктів владних повноважень, створити механізми реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом: визначення виключних підстав обмеження доступу до інформації; встановлення відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації; встановлення максимально коротких строків для розгляду запитів на інформацію тощо. Зазначене впливає з того, що “з кожним роком питання забезпечення доступу фізичних та юридичних осіб до інформації, створення національних мереж інформаційних баз, зміцнення організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності, забезпечення ефективного використання інформації та формування відповідної системи її охорони складають основні напрями сучасної державної інформаційної політики. Але навіть існування ідеальних механізмів реалізації громадянських прав зведе нанівець всі результати демократичних перетворень, якщо людина не вміє ефективно використовувати ці засоби” [4, с. 4], або якщо реалізації права громадянина перешкоджає чиновник з рудиментним мисленням.

Сьогодні все більше і більше громадян цікавить інформація, оскільки вона набуває все більш важливого значення, стає потужним ресурсом, своєрідним товаром. Тому лише у демократичній державі гарантується можливість реалізації права на інформацію в повному обсязі, тим самим така держава знаходиться ближче до створення інформаційного суспільства. Як зазначають дослідники [4, с. 23], лише така держава може мати інформаційне суспільство, яка має таку невід’ємну ознаку, як демократичний владний режим та орієнтацію на побудову правової держави, оскільки інтереси отримання повної, достовірної інформації не стикаються із обмеженням прав людини, цензурою та іншими негативними явищами, що характерні для недемократичного ладу.

Основні положення формування та розвитку інформаційного суспільства у різних країнах були зазначені в Окінавській хартії, прийнятій країнами “Великої вісімки – G8” [5], а основні принципи – в Женевській Декларації принципів [6] та Плану дій, напрацьованих на Всесвітніх зустрічах на вищому рівні з питань інформаційного суспільства (Женева, грудень 2003 року; Туніс, листопад 2005 року). Вони знайшли своє закріплення в Постанові Верховної Ради України [7] та в Основних засадах розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки, затверджених Законом [8], в яких зазначено, що одним із пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя. Основні засади визнані концептуальною основою для розробки завдань щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Необхідно зазначити, що невід’ємною складовою інформаційного суспільства є свобода слова, а складовою останнього – право людини і громадянина на інформацію, насамперед, на публічну, що знаходиться у володінні суб’єкта владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. І прийняття згаданого вище Закону, як уже зазначалося, є необхідним кроком до формування інформаційного суспільства, так само, як утвердження України в якості демократичної, правової держави.

Як показують українські реалії, на сьогоднішній день у процесі застосування положень Закону [3] в українському суспільстві актуальним є питання доступності інформації про особу, об’єктивності та законності віднесення її до конфіденційної чи до службової інформації, напрацювання законної мотивації при відмові у її наданні. Насамперед зазначене стосується публічних осіб держави. Для прикладу наведемо

наступні негативні факти, які були оприлюднені в електронному виданні “Української правди” [9]. Так, за інформацією кореспондента цього електронного видання Сергія Лещенка, коли згадане електронне видання звернулося до Апарату Верховної Ради України та до Апарату Конституційного Суду України з приводу надання копій присяги народного депутата України шостого скликання Верховної Ради України В.Ф. Януковича та присяги, яку склав Президент України В.Ф. Янукович, йому була надана відмова, яка обумовлювалася віднесенням інформації, яку містили згадані документи, відповідно до конфіденційної (оскільки містить особистий підпис Президента України) та службової (оскільки їй надано гриф “для службового користування”) інформації. Чи відповідають зазначені відмови положенням згаданого Закону та міжнародним зобов’язанням України? Відповідь однозначна – ні. Так само, як і відмова у наданні інформації за згаданою мотивацією щодо того, у якого народного депутата України працює помічником громадянин Микола Даневич. Зазначене – ознака прямої форми правового нігілізму, незважаючи на відповідний освітній рівень, у тому числі і правовий, керівників, які здійснили згадане.

Насамперед, потрібно виходити з того, що всі згадані дійові особи є публічними фігурами. Відповідно до Європейської Декларації про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації від 12 лютого 2004 року, а також рекомендацій, що містяться у Резолюції 1165 (1998) Парламентської Асамблеї Ради Європи про право на недоторканність приватного життя, “публічними фігурами є особи, які обіймають державні посади і (або) користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфері, спорті чи в будь-якій іншій галузі)”. У статтях 3, 4 і 6 згаданої Декларації зазначається, що оскільки політичні діячі та посадові особи, які обіймають публічні посади або здійснюють публічну владу на місцевому, регіональному, національному чи міжнародному рівнях, вирішили апелювати до довіри громадськості та погодилися “виставити” себе на публічне політичне обговорення, то вони підлягають ретельному громадському контролю і потенційно можуть зазнавати гострої та сильної громадської критики у засобах масової інформації з приводу того, як вони виконували або виконують свої функції. При цьому зазначені діячі та особи не повинні мати більшого захисту своєї репутації та інших прав порівняно з іншими особами. У зв’язку з цим, межа допустимої критики щодо політичного діяча чи іншої публічної особи є значно ширшою, ніж окремої пересічної особи. Публічні особи неминуче відкриваються для прискіпливого висвітлення їх слів та вчинків і повинні це усвідомлювати.

Із зазначеного випливає, що публічна фігура має бути максимально відкритою для публічного контролю, включаючи і членів його сім’ї, що погодилися на публічну діяльність їхнього члена сім’ї і на посилену увагу щодо них з боку громадськості. Крім того, якщо звернутися до поняття терміну “підпис”, то в довідковій літературі [10, с. 625] під цим терміном розуміється “графічний начерк, який ідентифікує особу його виконання і здійснюється нею з метою посвідчення документа або підтвердження відомостей, що містяться у документі й свідчать про певне відношення до них того, хто розписується. Його основне призначення – слугувати знаком посвідчення”.

Як видно з наведеного, ні текст присяги, який наведений у відповідних законах, ні особистий підпис, ні дата скріплення тексту присяги не можуть відноситися ні до конфіденційної, ні службової інформації, визначення яких надається у ст.ст. 7 і 9 Закону [3]. Вони мають яскраво виражений публічний характер і є загальнодоступними. Крім того, згадані дії є вчиненням правочину у письмовій формі, регулюються законом і, відповідно до положень ст.ст. 202, 203, 205, 207 Цивільного кодексу України,

спрямовані на набуття встановлених законом відповідних прав та обов'язків особою, яка їх вчинила, виникнення відповідних правовідносин, а також на настання правових наслідків, що обумовлені правочином. Підпис публічно зазначений як на офіційному веб-сайті Президента України, так і на різних біг-бордах з його привітаннями до Українського народу.

Що ж до порушеного питання щодо того, якого депутата є той-₂ чи інший помічник, то в п.5 ст. 6 Закону [3] чітко зазначено, що “не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно”. Оскільки народний депутат України та його помічник, які є публічними особами, утримуються на державні кошти, то громадськість має законне право знати прізвища та імена отримувачів цих коштів. В іншому випадку – це непрозорість витрат бюджетних коштів, за чим можуть критися корупційні схеми.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що в Україні, незважаючи на значні позитивні зрушення у сфері правового регулювання прав громадян на доступ до інформації в цілому та публічної інформації зокрема, проблемним залишається питання належної практичної реалізації зазначеного. Україні притаманні такі негативні факти, як відмова посадовими і службовими особами органів державної влади, за надуманими обставинами, в реалізації права громадян на ознайомлення чи отримання інформації, на яку вони мають законне право. Зазначене не сприяє декларованій відкритості державних органів та ефективності їх взаємодії, заохоченню широких кіл громадськості до участі у вирішенні питань, що становлять суспільний інтерес. Крім того, зазначене не відповідає ні положенню згаданого Закону [3], який прийнято у відповідності до згаданих вище міжнародних актів, ані Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, прийнятій Комітетом Міністрів 27 листопада 2008 року.

Причина зазначеного може критися в історичних передумовах нашого суспільства, пов'язаних як з безправністю людини, беззаконням, репресіями, авторитаризмом тощо, так і з низькою загальною та правовою культурою, декларативністю законодавства, станом всездозволеності та безкарності в суспільстві й державі, нівелюванням одного із основних правових принципів – невідворотності відповідальності.

Зазначене потребує прискіпливої уваги державної влади до згаданої проблеми та розуміння посадових осіб органів державної влади щодо невідворотності зроблених у державі кроків демократизації суспільного життя, необхідності радикальних змін суспільних, насамперед, правових відносин, які виникають та змінюються у процесі побудови інформаційного, громадянського суспільства.

Використана література

1. Панарін І.М. Технологія інформаційної війни / І.М. Панарін. – М. : “КСП+”, 2003, 320 с.
2. А.І. Марущак. Інформаційне право : доступ до інформації : навчальний посібник. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
4. Тарасенко Р.В. Інформаційне право : навчально-методичний посібник. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Є.О. Дідоренка, 2010. – 512 с. – (МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Є.О.Дідоренка).

5. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22 липня 2000 року. – Режим доступу : [//www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua). – (ІПС “ Законодавство ”).
6. Женевська Декларація ООН принципів: “Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті” від 12 грудня 2003 року. – Режим доступу : [//www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua). – (ІПС “ Законодавство ”).
7. Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні : Постанова Верховної Ради України від 1.12.05 р. № 3175-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 131.
8. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : Закон України від 9.01.07 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
9. Сергій Лещенко. Секретний підпис Януковича. – Режим доступу : [//www.pravda.com.ua/articles/2012/07/20/6969203](http://www.pravda.com.ua/articles/2012/07/20/6969203)
10. Великий енциклопедичний юридичний словник ; за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2007. – 992 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~