

УДК 351.751

В. І. Мельченко

ДО ПРОБЛЕМ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА РЕЖИМОМ ДОСТУПУ ДО ВІДКРИТОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Досліджено правові аспекти здійснення державного контролю за режимом доступу до відкритої інформації, розглянуто правову природу відкритої інформації, розкрито проблемні питання щодо реалізації державного контролю у відповідній сфері.

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

Державний контроль за дотриманням законодавства про інформацію є однією з найбільш дієвих гарантій у сфері забезпечення права громадян на інформацію. Контроль є основним способом забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні. Одночасно він є найважливішою функцією держави. Без організації та здійснення контролю і нагляду неможлива ефективна робота й державного апарату та інших державних і недержавних структур. Будь-яке рішення або дія у сфері державного управління повинні контролюватися. Контроль є фактором, який дисциплінує поведінку державних службовців і громадян у сфері державного управління, а також забезпечує суспільству прозорість діяльності держави.

Необхідно зазначити, що в правовій науці, зокрема у сфері інформаційного права, проблеми регулювання інформаційних відносин розробляли у своїх працях: А. Б. Агапов, І. В. Арістова, Ю. М. Батурін, І. А. Бачило, В. М. Брижко, Р. А. Калюжний,

В. В. Костицький, В. А. Копилов, О. В. Кохановська, П. У. Кузнецов, З. В. Кузнецова, А. І. Марущак, О. Г. Марценюк, І. В. Панова, А. А. Письменицький, В. С. Цимбалюк, М. Я. Швець, Ю. С. Шемпученко та інші. У той же час проблемам контролю присвятили свої дослідження науковці різних періодів: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєв, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Б. М. Лазарев, Ю. О. Тихомиров, В. В. Цветков, В. Є. Чіркін, К. В. Шоріна та ін.

Слід зауважити, що вченими досліджувалися в основному загальні питання контролю, організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади, фінансового, судового та інших видів контролю, питання доступу до інформації, правове регулювання інформаційних правовідносин. Однак питання здійснення державного контролю за режимом доступу до відкритої інформації не знайшло належного відображення. Тож метою статті є дослідження правової природи відкритої інформації як об'єкта державного контролю, а завданням – визначення правових приписів, які встановлюють можливість здійснення державного контролю за режимом доступу до відкритої інформації.

Перш ніж досліджувати поняття відкритої інформації, на наш погляд, необхідно чітко розібратися з поняттям і характеристикою інформації. Це обумовлено тим, що серед учених-юристів, які досліджували різні аспекти інформації, донині немає єдності в думках стосовно того, що є інформацією і яка її роль у зміцненні і захисті суспільних відносин. Деякі правознавці інформацію трактують лише через дослідження сукупності правових норм, правовідносин і через засоби правової дії на поведінку людей [1, с. 12]. Тому вважаємо за доцільне звернутися до загальнотеоретичних підходів щодо визначення інформації, які виробила сучасна наука.

Визначення поняття «інформація» має велике значення, оскільки без нього не можна правильно визначити, які ж суспільні відносини, пов'язані зі збором, обробкою і зберіганням інформації, підлягають правовому регулюванню в інформаційному праві. Інформація – унікальний ресурс, що створюється самим суспільством у процесі його життєдіяльності. Поняття «інформація» належить до таких загальнофілософських категорій, як простір, час, рух, енергія [2, с. 15–16].

В. М. Брижко визначає, що з огляду на загальносистемне уявлення поняття «інформація» має два аспекти: гносеологічний аспект: інформація розглядається як відомість, як якісне значення змісту повідомлення; онтологічний аспект: інформація розглядається як кількісне значення міри пропускну здатності каналу зв'язку і впорядкування повідомлень. Поняття

«інформація» можна розглядати у широкому змісті (який відображає використання цього поняття у загальній системі суспільних відносин) і у вузькому змісті (правовому, тобто такому, який відображає особливості інформації як елементу лише правовідносин) [3, с. 12–16].

І. А. Бачило пропонує розуміти під інформацією сприйману характеристику навколишнього світу, що розуміється людиною, у всій його різноманітності, яка виникає у процесі пізнання останнього і дозволяє на основі вимірювання властивостей предметів, явищ, процесів, фактів і відображення їх у різних формах сприйняття відрізняти їх ознаки, значення і встановлювати зв'язки та залежності всього різноманіття прояву матеріального, духовного, ідеологічного світу [4, с. 32].

В рамках даного дослідження разом із науковими підходами щодо розуміння інформації важливе її правове визначення. Таке визначення міститься у ст. 1 Закону України «Про інформацію», де під інформацією розуміються документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.

Відповідно до Закону України «Про інформацію» [5] здійснення права на отримання інформації безпосередньо пов'язане з поняттям режиму доступу до інформації, котрий 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.

Держава здійснює контроль за режимом доступу до інформації. Завдання контролю за режимом доступу до інформації полягає у забезпеченні додержання вимог законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, недопущенні необґрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом.

Державний контроль за додержанням встановленого режиму здійснюється спеціальними органами, які визначають Верховна Рада України і Президент України.

У порядку контролю Верховна Рада України може вимагати від урядових установ, міністерств, відомств звіти, які містять відомості про їх діяльність по забезпеченню інформацією заінтересованих осіб (кількість випадків відмови у наданні доступу до інформації із зазначенням мотивів таких відмов; кількість та обґрунтування застосування режиму обмеженого доступу до

окремих видів інформації; кількість скарг на неправомірні дії посадових осіб, які відмовили у доступі до інформації, та вжиті щодо них заходи тощо).

Закон України «Про інформацію» до відкритої інформації відносить масову, правову, екологічну, статистичну, соціологічну, довідково-енциклопедичну інформацію та інформацію про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування.

Визначальним елементом установлення режиму доступу є право чи обов'язок власника інформаційних ресурсів надавати інформації статус відкритих ресурсів або визначати на підставі Закону режим обмеження доступу до інформації.

Слід підкреслити, що доступ громадянина до відкритої інформації не може бути обмеженим; отримання громадянином відкритої інформації відбувається безоплатно; користування відкритою інформацією громадянин здійснює на свій розсуд; відмовляти в доступі до відкритої інформації за будь-якими причинами неможливо.

Відповідно до Закону України «Про інформацію» до категорії документованої інформації, доступ до якої обмежувати заборонено, відносять:

- законодавчі та інші нормативні акти, що встановлюють правовий статус органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій, громадських об'єднань, а також права, свободи та обов'язки громадян, порядок їх реалізації;

- документи, що містять інформацію про надзвичайні ситуації, екологічну, метеорологічну, демографічну, санітарно-епідеміологічну та іншу інформацію, необхідну для забезпечення безпечного функціонування населених пунктів, виробничих об'єктів, безпеки громадян та населення;

- документи, що містять інформацію про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, про використання бюджетних коштів та інших державних і місцевих ресурсів, про стан економіки та потреб населення, за винятком відомостей, віднесених до державної таємниці;

- документи, що збираються у відкритих фондах бібліотек, архівів, інформаційних системах органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських об'єднань, організацій, які становлять суспільний інтерес або необхідні для реалізації прав, свобод та обов'язків громадян.

Таким чином, Закон установлює види інформації, режим доступу до яких є повністю відкритий. Як зазначає Д. М. Прокоф'єва, відкрита інформація – це, по-перше, інформація, на розповсюдження та використання якої немає обмежень, а по-друге, інформація, доступ до якої не може бути обмежено [6, с. 25].

Згідно зі ст. 29 Закону України «Про інформацію» доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом:

- 1) систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках);
- 2) розповсюдження її засобами масової комунікації;
- 3) безпосереднього надання її зацікавленим громадянам, державним органам і юридичним особам.

Порядок і умови надання громадянам, державним органам, юридичним особам, представникам громадськості зведень за запитами встановлюється Законом України «Про інформацію» чи договорами (угодами), якщо надання інформації здійснюється на договірній основі. Обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом. Переважним правом на одержання інформації користуються громадяни, яким ця інформація потрібна для здійснення своїх професійних обов'язків.

Матеріальна цінність відкритої інформації створюється, як правило, за рахунок бюджетних коштів, і право власності на інформацію належить народу України. Право отримувати, зберігати, використовувати відкриту інформацію не може бути обмежено. Громадяни України та юридичні особи мають право безкоштовно отримувати та використовувати відкриту інформацію для власних потреб.

Таким чином, право на отримання інформації реалізується та гарантується встановленим режимом доступу до інформаційних ресурсів. Також потрібно зазначити, що окремі види інформації не є статичними, тобто вони можуть замінювати належність до окремого виду інформаційних ресурсів. За наявності визначених умов один вид інформаційних ресурсів може переходити в інший.

Наприклад, державна таємниця через чітко встановлені Законом строки втрачає гриф таємності, тим самим переходить з інформаційних ресурсів з обмеженим доступом до відкритої інформації. Комерційна, банківська таємниця чи конфіденційна інформація за бажанням власника стає відкритою. Одночасно відкрита інформація про діяльність підприємства може перейти до інформаційних ресурсів з обмеженим доступом у разі отримання військового замовлення [7, с. 68].

На сьогодні існує багато труднощів у сфері доступу громадян до відкритої інформації, якою володіють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Владні органи самоврядування фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом; неправомірно застосовуються грифи обмеження доступу до інформації «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для

службового користування»; існують великі труднощі в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, не говорячи вже про проекти таких актів.

На нашу думку, система накопичення, систематизації та розповсюдження інформації, що існує в органах державної влади та місцевого самоврядування повинна бути «схожою» на бібліотечну та передбачати вільний доступ до неї громадян.

На сьогодні найбільш гострою проблемою щодо реалізації принципу гласності є проблема «відкритості» органів державної влади і місцевого самоврядування, оскільки їх діяльність ще досі здійснюється на засадах адміністративно-бюрократичного апарату радянських часів. Так, ст. 10 Закону України «Про інформацію» закріпила обов'язок органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення. Вказано і шляхи, якими така інформація має доводитись до відома зацікавлених осіб. Однак на практиці жоден з перелічених у Законі шляхів інформаційного обміну не використовується владними органами в належному вигляді. Органи влади не звикли почуватися «слугами народу». Інформація про їх діяльність є вкрай малою, обмеженою і переважно тенденційною. Головним джерелом такої інформації для більшості населення є опубліковані нормативні акти та періодичні статті у пресі або репортажі по телебаченню.

Досі для широкого загалу залишається невідомою структура і штати вищих органів державної влади, не кажучи вже про центральні і місцеві. Не проглядається прагнення чиновників виправдати перед платниками податків сам факт свого існування. Загалом відсутня (або просто не розповсюджується) статистика про роботу органів влади, з якої б пересічний громадянин міг зробити висновок про ефективність їхньої діяльності, особливо у сфері забезпечення основних прав і свобод.

Державний контроль за додержанням режиму доступу до відкритої інформації має бути спрямований на те, щоб не людина була вимушена вимагати і шукати необхідну їй інформацію про діяльність органів влади, а навпаки – самі органи та посадові особи були зобов'язані надавати широку і правдиву інформацію про себе, щоб отримати відповідні кошти на своє утримання на наступний бюджетний рік або втриматись на займаній посаді.

Однією з причин існування такої ситуації є недосконалість законодавства України про інформацію, яке не відповідає сучасному рівню розвитку інформаційних відносин та не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають. Більшість чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів,

спрямованих на регулювання інформаційних відносин, були прийняті до набрання чинності Конституцією України і навіть із значними змінами і доповненнями не придатні для задоволення потреб сьогодення. Здебільшого вони або наводять терміни, або декларують певні положення без вказівок на шляхи їх реалізації, або мають місце «посилання на посилання» чи посилення на такі норми окремих законів, які до сфери інформаційних відносин неможливо застосувати без врахування специфіки об'єкта. Питання щодо обмежень або виключень із прав суб'єктів інформаційних відносин мають бути врегульовані на законодавчому рівні, як того вимагає Конституція, оскільки прогалини з цього приводу можуть призвести до неконтрольованих обмежень прав зазначених суб'єктів і до виникнення загрози інформаційній безпеці.

Як висновок необхідно додати, що значна кількість нормативно-правових актів щодо здійснення державного контролю за режимом доступу до відкритої інформації визначає ситуаційний підхід до формування інформаційного законодавства України і викликає низку проблемних питань: відсутність ієрархічної єдності законів і відсутність тотожного понятійного апарату, суперечність практичного застосування нормативно-правових актів і, як наслідок, відсутність реального правового механізму реалізації державного контролю за режимом доступу до відкритої інформації. У свою чергу, відсутність правових меж інформаційного забезпечення та інформаційної взаємодії між управлінськими структурами, між державою, місцевим самоврядуванням, громадянами є гальмуючим фактором розвитку держави.

Список літератури: 1. Рассолов М. М. Информационное право : учеб. пособие / М. М. Рассолов. – М. : Юристъ, 1999. – 400 с. 2. Информация и власть : монография / Ю. А. Нисневич ; ред. Ю. А. Нисневич ; худ. Н. Н. Пшенецкий. – М. : Мысль, 2000. – 176 с. 3. Марущак А. І. Інформаційне право: Доступ до інформації : навч. посіб. / А. І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – 532 с. 4. Бачило І. Л. Информационное право: основы практической информатики : учеб. пособие / И. Л. Бачило. – М. : Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2001. – 352 с. 5. Про інформацію : закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650. 6. Правове, нормативне та методологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні : матеріали круглого столу [обговорення проекту закону України «Про інформацію з обмеженим доступом, що не становить державної таємниці»], (Київ, 9 жовт. 2001 р.) / М-во освіти і науки України ; Нац. тех. ун-т України «КПІ» – К. : Безопасность информации, 2001. – 35 с. 7. Марценюк О. Г. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України: реалізація права на інформацію : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Марценюк О. Г. – К., 2009. – 266 с.

Надійшла до редколегії 21.12.2010

Исследованы правовые аспекты осуществления государственного контроля за режимом доступа к открытой информации, рассмотрена правовая природа открытой информации, раскрыты проблемные вопросы по реализации государственного контроля в данной сфере.

The legal aspects of realizing state control on an access mode to the open information are researched; the legal nature of the open information is considered; problems of realizing state control in this sphere are observed.