

## К ВОПРОСУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ

## TO THE QUESTION OF PERFECTION OF LEGISLATION ABOUT ACCESS TO INFORMATION

УДК 351.751



**И.В. ПАНОВА,**

кандидат юридических наук, доцент  
(Харьковский национальный университет внутренних  
дел, Украина)

**I.V. PANOVA,**

candidate of legal sciences (PHD), associate  
professor  
(Kharkiv National University of Internal Affairs)

---

**АННОТАЦИЯ:** проведено исследование научных взглядов на проблемы законодательного обеспечения информационных правоотношений и предложены пути совершенствования законодательства о доступе к информации.

**Ключевые слова:** доступ к информации, информационное законодательство, усовершенствование законодательства.

**Abstract:** Research of scientific looks is executed to the problems of the legislative providing of informative legal relationships and the ways of perfection of legislation are offered about access to information.

**Key words:** access to information, perfection of legislation.

---

**Введение.** Современный этап развития нашего общества в условиях становления и укрепления государственности Украины характеризуется углублением и развитием демократии, причем одним из важнейших направлений такого развития становится постоянное совершенствование системы охраны и обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Одной из гарантий реализации конституционных прав на свободный сбор, хранение, использование и распространение информации является законодательное закрепление права каждого на доступ к информации.

Как известно, сегодня подавляющее большинство нормативно-правовых актов в Украине принимаются ситуативно или же имеют политический мотив. В результате чего можно наблюдать отсутствие иерархического единства законов и адекватного понятийного аппарата, противоречие практического применения нормативно-правовых актов, кото-

рое приводит, как следствие, к отсутствию реального правового механизма реализации государственного контроля над предоставлением открытой информации гражданам и обуславливает низкую правовую культуру должностных лиц, ответственных за предоставление информации гражданам. В то же время законодательство должно быть средством легализации права государством ради интересов общества и граждан.

Отсутствие достаточных механизмов, которые бы гарантировали действенность информационного законодательства, порождает неуважение к закону. Вместе с тем негативные тенденции, свойственные деятельности исполнительной власти любой страны, присущи и органам исполнительной власти Украины. В их деятельности имеются такие явления, как неопределенность структуры системы органов исполнительной власти, несогласованность деятельности ее звеньев, коррумпированность и не всегда

надлежащий профессионализм в управленческом аппарате.

**Степень разработанности проблемы.** Развитие современных информационных отношений, с одной стороны, и отсутствие надлежащих механизмов, которые бы гарантировали действенность информационного законодательства, – из другой, обуславливают актуальность исследования вопроса совершенствования законодательства о доступе к информации. К сожалению, сегодня этим важным проблемам, от решения которых зависит последующее усовершенствование отрасли информационного права, а следовательно, и информационного законодательства и практики его применения, посвящены одиночные научные труды, которые раскрывают отдельные вопросы правовой регуляции информационных правоотношений (И.В. Аристова, О.А. Баранов, Ю.Г. Батулин, И.Л. Бачило, В.Г. Брижко, В.Д. Гавловский, С.Л. Гнатюк, М.В. Гуцалюк, Д.В. Дубов, В.Г. Заблоцкий, Г.А. Лужа, В.А. Копылов, Б.А. Кормич, В. В. Костицкий, О.В. Кохановская, А.И. Марущак, О.Г. Марценюк, О.А. Ожеван, В.Г. Хахановский, В.С.Цимбалюк, Г.Я. Швец, Ю.С. Шемшученко и др.). Однако много правовых аспектов этой проблемы остаются изученными не в полной мере, кроме того динамическое развитие информационной сферы украинского общества нуждается в соответствующем совершенствовании информационного законодательства. Поэтому **целью** статьи является исследование достижений законодательства Украины в сфере доступа к информации, а **задачами** – определение приоритетов законодательного обеспечения информационных правоотношений и усовершенствования законодательства о доступе к информации. Ее новизна заключается в том, что впервые предоставлен авторский взгляд на проблемы правового урегулирования доступа к информации и отмечены пути усовершенствования соответствующего законодательства на современном этапе.

Конституция Украины закрепила право человека на свободу информации. Статья 34 Основного Закона Украины гарантирует каждому право на свободу мысли и слова, на свободное выражение своих взглядов и убеждений; право свободно собирать, хранить, использовать и распространять информацию устно, в письменном виде или другим способом и на свой выбор. Даная норма Конституции Украины основывается на положениях Европейской конвенции о защите

прав и основных свобод человека, Международного пакта о гражданских и политических правах и ряде других. Следовательно, право на доступ к информации является одним из неотъемлемых прав человека и гражданина, а потому находит свое закрепление как в национальном законодательстве, так и на международном уровне.

Усовершенствование законодательства о доступе к информации необходимо осуществлять с учетом построения общества, которое ориентировано на интересы людей, открытое для всех и направлено на формирование инновационной модели развития высокотехнологического общества, в котором каждый гражданин должен иметь возможность создавать и накапливать информацию и знание, иметь к ним свободный доступ, пользоваться и обмениваться ими, чтобы каждый человек получил возможность в полной мере реализовать свой потенциал для обеспечения личного и общественного развития и повышения качества жизни.

Чрезвычайно важным является обеспечение открытости информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, расширения доступа к ней и предоставления возможности непосредственного участия человека и гражданина и институтов гражданского общества в процессах подготовки и экспертизы проектов политико-административных решений, контроля за результативностью и эффективностью деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Стоит отметить необходимость принятия Концепции государственной информационной политики Украины, ведь в информационном обществе политика и информация – это взаимозависимые явления, которые влияют друг на друга в процессе государственного управления. Действительно, качество информации и его доступность, современные информационные технологии, которые радикально увеличивают объем и скорость распространения информации, вызывают глубокие изменения в политике конкретного государства, существенно влияют на характер и системы властвования. В то же время и политические структуры влияют на информацию, степень ее открытости, процессы предоставления, характер передачи потребителю. Одна из важнейших социальных функций власти – дозирование информации и ее «упаковка». На этом основывается механизм манипулирования общественным

мнением. Самой известной и самой простой формой властного контроля над информационными процессами является цензура, когда государство с помощью специально назначенных чиновников «руководит» содержанием печатных и других информационных материалов [1, с. 119–120].

Правовой способ регуляции таких отношений наиболее эффективен и приемлем для большинства членов общества. Он менее склонен к перекручиванию во время функционирования, его элементы общеизвестны и исключают произвольное установление. Кроме того, принятие самих правовых норм происходит, как правило, во время открытого обсуждения. Потому первоочередное внимание государственной власти, политических объединений и научной общественности должно быть обращено на решение проблемы разработки концептуальных основ государственной информационной политики и формирования информационного законодательства Украины с учетом главных особенностей современного этапа развития украинской государственности [2, с. 72–73].

Следует отметить, что основными направлениями развития законодательства в Украине относительно обеспечения доступа к информации должны стать:

- содействие возможности каждому человеку на принципах широкого использования современных информационно-коммуникационных технологий создавать информацию и знание, пользоваться и обмениваться ими, производить товары и предоставлять услуги;

- создание гарантий для волеизъявления и самореализации человека в информационном обществе, обеспечения свободного доступа к информации и знаниям.

Граждане должны быть обеспечены доступом к информации и знаниям, прежде всего к публичной информации. Открытая информация – основа действенного и прозрачного процесса принятия решений, а также предпосылка для развития демократического общества. Государственная политика должна способствовать расширению возможностей получения информации для всех слоев населения, включая людей с ограниченными возможностями, созданию информационного наполнения, качественного содержания.

Следует обратить особенное внимание на необходимость развития законодательства о доступе к информации на:

- поддержку институциональных усилий по

наращиванию потенциала, который позволит специалистам в информационной сфере создавать, обрабатывать, распространять и хранить информацию и знание с соблюдением этических и профессиональных норм;

- к общественно необходимой информации;

- внедрение механизмов свободного, упрощенного и бесплатного доступа, в том числе с использованием сети Интернет, к информации, которая содержится в государственных реестрах;

- внедрение системы общественного телевидения и радиовещания;

- поддержку разработки открытого учебного обеспечения, а также бесплатного программного обеспечения на основе открытой публичной лицензии для передачи и распространения знаний в образовательной среде;

- создание и внедрение единственного информационного веб-ресурса обращений граждан и запросов на информацию к органам государственной власти, органов местного самоуправления;

- создание и внедрение общегосударственной архивно-информационной системы с целью интеграции и доступности достояния документального наследства Украины.

Одним из неперемных условий формирования национального информационного пространства является комплексная и эффективная протекционистская политика государства, главным заданием которого является стимулирование создания соответствующих индустрий и обеспечения их устойчивого развития. Прежде всего это: 1) развитая и влиятельная в обществе система общенационального общественного вещания с такими производственно-технологическими составляющими, как общенациональное и спутниковое телерадиовещание, онлайн-вещание в сети Интернет, производство фильмов, телесериалов, программ; 2) конкурентоспособная система национального кинопроизводства и кинопроката; 3) национальная система глобального сбора и распространения информации, ориентированная на активное распространение сведений об Украине и создании ее позитивного имиджа в мире [3].

Международные стандарты доступа к информации предусматривают создание независимой институции по вопросам права на информацию. Практика подтвердила, что в государствах, где существуют специализированные институции по вопросам защиты

права на информацию, внедрение законов о доступе к информации происходит более успешно. В соответствии со ст. 8 Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам, кроме обжалования в суде и непосредственно к распорядителю в административном порядке, должна существовать также возможность представления жалобы к независимому и беспристрастному органу, созданному законом. В объяснительном отчете к Конвенции также отмечено, что такой орган обжалования должен иметь полномочия или самостоятельно упряднить решение органа власти, которое, по его мнению, противоречит закону, или обратиться к органу власти с просьбой пересмотреть свое решение.

Исследование институций из вопросов информации в разных странах мира свидетельствует о наличии таких основных моделей: 1) специальный орган контроля за обеспечением права на доступ к информации в пределах исполнительной ветви власти; 2) коллегиальный орган контроля, который формально создается при правительстве или парламенте, но в его состав входят представители законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти, представительной общественности и местного самоуправления; 3) должность отдельного специализированного омбудсмена по вопросам информации или осуществления независимого парламентского контроля за сдерживанием права на доступ к информации общим офисом омбудсмена (Уполномоченного по правам человека).

С учетом международных стандартов и передового иностранного опыта можно говорить о том, чтобы рассмотреть возможность внедрить в Украине независимый внесудебный орган обжалования нарушений права на информацию. Мы предлагаем следующие варианты модели такого органа:

1. Создание подраздела по вопросам контроля за осуществлением права на информацию в пределах секретариата Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека (омбудсмена).

2. Внедрение должности заместителя Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, который отвечал бы за вопрос доступа к информации. Для этого необходимо внести изменения в Закон Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека», в которых предусмотреть существование заместителей Уполномоченного, определить функции

и полномочия таких заместителей, а также предусмотреть порядок их назначения по процедуре, аналогичной применительно к самому Уполномоченному [4].

3. Внедрение института информационного уполномоченного. Для создания соответствующей правовой основы в Конституции Украины необходимо предусмотреть норму, которая позволит Верховной Раде Украины для защиты отдельных конституционных прав граждан назначать специализированного уполномоченного; а также определить статус и полномочия этого института в Законе Украины «О доступе к публичной информации» или в отдельном законе.

4. Создание центрального органа исполнительной власти со специальным статусом, который будет осуществлять государственный контроль за обеспечением права на доступ к информации. Такой орган может быть похожим на Государственную службу Украины по вопросам защиты персональных данных, которая была создана в 2011 г. на основании Закона Украины «О защите персональных данных». В этом случае следует особое внимание уделить гарантиям его независимости.

Также необходимо обязать Генеральную прокуратуру Украины:

1) обеспечить осуществление постоянного надзора за центральными органами исполнительной власти в сфере формирования ими перечней информации с ограниченным доступом с целью предотвращения неправомерного ограничения доступа граждан к публичной информации;

2) обеспечить осуществление постоянного надзора за органами местного самоуправления относительно неправомерного отношения генеральных планов к информации с ограниченным доступом и неправомерному ограничению доступа граждан к материалам генеральных планов населенных пунктов.

Вывод. На основании изложенного можно сделать вывод о том, что векторы развития украинского законодательства о доступе к информации должны быть направлены на разработку программ развития информационной сферы, которые содержат основные направления развития и пути построения правового информационного общества, обеспечения функционирования информационной сферы как правового пространства. Приоритетным представляется обеспечение широкого доступа к сетевым информационным технологиям частного сектора, который требует определенных политико-правовых,

экономических и организационных условий: развитие научно-технической базы информационных технологий, подготовка квалифицированных кадров в этой отрасли, обеспечение информационной безопасности, устранение недостатка информации

и информационных услуг (особенно в правовой сфере) и др. При этом последующая разработка последовательной, научно обоснованной правовой политики государства является основной гарантией реализации прав граждан на доступ к информации.

---

---

### Литература

---

---

1. *Шпенюв, Д. Ю.* Информационные правоотношения : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / *Д. Ю. Шпенюв*. Харьков, 2012. – 191 с.
2. *Аристова, И. В.* Государственная информационная политика и ее реализация в деятельности органов внутренних дел Украины: организационно-правовые принципы : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / *И. В. Аристова*. Харьков, 2002. – 476 с.
3. Актуальные проблемы государственной информационной политики в Украине [Электронный ресурс] / [С. Гнатюк ; Нац. ин-т стратег. исслед., от. гуманит. политики]. – Режим доступа: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/3.htm>.
4. *Барабаш, Ю. Г.* Парламентский контроль в Украине (конституционно-правовой аспект) : монография / Ю. Г. Барабаш. Харьков: Легас, 2004. – 191 с.