

Організаційно-правові засади доступу громадян до публічної інформації

Питання вдосконалення

Отримання учасниками суспільних відносин достовірної та повної інформації про процеси та явища в суспільстві та державі а також діяльність органів державної влади в режимі постійного діалогу з громадськістю гарантують високий рівень довіри до владних структур.



Олена ЧЕРВЯКОВА,
доцент кафедри
адміністративного права
Національного
університету
"Юридична академія
України
імені Ярослава Мудрого",
кандидат юридичних
наук,
почесний працівник
прокуратури України

Навпаки, тотальна секретність, бюрократизація державного апарату, відрив владних рішень від потреб суспільства і впливу громадської думки перешкоджають улітньому функціонуванню механізмів суспільного консенсусу і здійсненню публічного контролю за діяльністю органів державної влади, а отже, і подальшому утвердженню в Україні демократичних принципів державності¹. Можна стверджувати, що рівень відкритості є одним з критерієм демократичності будь-якої держави, адже права свободи людини і громадянина можуть бути гарантовані і захищені лише за наявності вільного доступу до інформації в усіх сферах суспільного життя, а забезпечення вияву громадської думки, адекватної подіям, які відбуваються, ефективного впливу громадян на державні

ладу з метою здійснення необхідних соціальних функцій.

За роки незалежності в Україні прийнято понад 600 законів, спрямованих на розвиток інформаційного суспільства в державі. Втім, подальший розвиток обумовлюється саме прийняттям Верховною Радою України 13 січня 2011 р. законів "Про доступ до публічної інформації" (далі – Закон) та "Про внесення змін до Закону України "Про інформацію" (згідно з яким його викладено у повній редакції), які набрали чинності 10 травня 2011 р.

Закон зобов'язує всіх розпорядників інформації надавати та оприлюднювати публічну інформацію – відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях, отриману або створену в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Зазначена інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом, а доступ до неї забезпечується шляхом систематичного та оперативного її оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом, а також шляхом надання її за запитами на інформацію.

Можливості інформаційних потоків у суспільстві обмежуються так званими інформаційними бар'єрами, які є чинником,

що зменшує ступінь інформаційного впливу суспільства на формування особистості. Такі інформаційні бар'єри виникають через об'єктивні та суб'єктивні чинники й відіграють подвійну роль у передачі інформації від суспільства до людини: з одного боку, вони здійснюють регулюючу (позитивну) функцію, запобігають міграції надлишкових інформаційних потоків, недоцільному витoku інформаційних ресурсів, захищають індивіда від непотрібної для нього або навіть шкідливої інформації, а з іншого – виконують обмежувальну (негативну) функцію, неогрунтовано позбавляючи у деяких випадках індивіда доступу до інформації². До таких інформаційних бар'єрів, зокрема, належать відомчі, обумовлені насамперед функціональною спрямованістю відповідних державних органів, що дістає вияв у визнанні певної інформації службовою та обмеженні доступу до неї.

Питання доступу до публічної інформації розглядалися у працях І. Арістової, І. Бачило, Г. Виноградової, В. Кошилова, Б. Кормича, А. Марушака, В. Речицького, В. Сідака, М. Швеця та інших науковців. Метою цієї статті є аналіз організаційно-правових гарантій доступу громадян до публічної інформації з огляду на окремі положення Закону та інші нормативно-правові акти, які обмежують права громадян в цій сфері, зокрема на доступ до службової інформації, та внесення пропозицій щодо подальшого удосконалення законодавчого вре-

гулювання інформаційних від-
писки.

Службовою є інформація, що: а) міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напрямку діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; б) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контрольно-відвальної діяльності, діяльності у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Документам, що містять таку інформацію, присвоюється гриф "Для службового користування" (ДСК) (ст. 9 Закону), і доступ до них надається відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону. На жаль, положення зазначеної статті у загальному вигляді формулюють єдині підстави для обмеження доступу до усіх видів такої інформації (конфіденційної, таємної та службової), між тим, очевидно, що кожному виду такої інформації притаманний особливий правовий режим. Відсутність чітких обмежувальних бар'єрів доступу до службової інформації створює правову невизначеність у цій сфері і призводить до порушення прав громадян на доступ до інформації. Розгляньмо ці питання докладніше.

Указом Президента України від 5 травня 2011 р. № 547/2011 "Питання забезпечення органа-

ми виконавчої влади доступу до публічної інформації" на Кабінет Міністрів України, зокрема, покладено обов'язки: а) підготувати разом із СБУ та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо вдосконалення законодавчих актів щодо доступу до інформації: обмеженням доступом та відповідальності за порушення таких актів; б) розробити та внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти щодо здійснення державного контролю за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації; в) ужити заходів щодо забезпечення уніфікованого підходу стосовно затвердження органами виконавчої влади інструкцій з питань ліку, зберігання і використання документів та інших матеріалів, які містять відомості, що становлять службову інформацію; г) разом із центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольськими міськими, районними державними адміністраціями затвердити переліки відомостей, що становлять службову інформацію, оприлюднити їх в установленому порядку тощо. Проте невиконання зазначених завдань в нашій державі не створює належних організаційно-правових умов для вільного доступу до інформації через неґрунтоване надання їй режиму обмеженого користування. Крім того, віднесення певних відомостей до інформації з обмеженим доступом у будь-якому випадку

ає бути правомірним, тобто дійсним відповідно і на підставі чинних нормативно-правових актів³.

Сьогодні в Україні правовий режим службової інформації регульований положеннями Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видаць та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893. Відповідно до цієї Інструкції переліки відомостей, які містять службову інформацію (конфіденційну інформацію, що є власністю держави), затверджуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, в яких утворюються або у володінні, користуванні чи розпорядженні яких перебувають ці відомості. Документам, які містять таку інформацію, присвоюється гриф "Для службового користування". Водночас перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, не може бути обмежений в доступі (ст. 9 Закону).

Очевидно, оскільки зазначені нормативно-правові акти, якими затверджується перелік відомостей, що становлять служ-

бову інформацію, зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян в інформаційній сфері, вони відповідно до Указу Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493/92 "Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади" підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України та його територіальних органах. В іншому випадку відповідно до ст. 57 Конституції України, пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 "Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади" такі акти не підлягають оприлюдненню і є нечинними.

Громадянам відмовляють в доступі до публічної інформації із посиланням на присвоєння їй грифу ДСК, не оприлюднюють в установленому законом порядку перелік відповідних відомостей тощо. Проте пункт 7 ч. 1 ст. 24 Закону передбачає відповідальність осіб за необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом. Тож нагальною є потреба у встановленні необхідного балансу інтересів учасників інформаційних відносин, виходячи з того, що в справжньому громадянському суспільстві статус пріоритетного (первинного) об'єкта інформування, отримувача інформації повинні мати саме громадяни⁴.

Аналіз деяких нормативних актів міністерств, інших органів виконавчої влади в цій сфері

засвідчує, що здебільшого вони не пройшли державної реєстрації, й отже, не підлягають застосуванню (див., наприклад, накази: голови Державної судової адміністрації України від 22 червня 2011 р. № 104; голови комісії з проведення реорганізації Державної інспекції з контролю якості лікарських засобів МОЗ України від 3 червня 2011 р. № 348; голови ДПС України від 8 червня 2011 р. № 346; МОЗ України від 16 серпня 2011 р. № 517; Міністра культури України від 9 червня 2011 р. № 432/0/16; голови Державного комітету ветеринарної медицини України від 26 травня 2011 р. № 196; Міністра освіти і науки, молоді та спорту України від 9 червня 2011 р. № 562 та інші).

До того ж аналіз змісту інформації, що віднесена до ДСК, викликає сумніви у правомірності такого рішення. Наприклад, пункт 28 Переліку документів у місцевому загальному суді, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, затвердженого наказом голови Державної судової адміністрації України від 22 червня 2011 р. № 104, обмежує доступ до довідок про роботу суду з розгляду звернень громадян, доповідні записки та узагальнення за результатами вивчення цієї роботи. Між тим, відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України від 2 жовтня 1996 р. "Про звернення громадян" органи державної влади повинні систематично аналізувати та інформувати населення про розгляд заяв чи скарг; пунктами 15,

16 Переліку відомостей, що становлять службову інформацію, затвердженого наказом Міністра культури України від 9 червня 2011 р. № 432/0/16-11, передбачено обмеження доступу до інформації про особу; пунктами 4, 5 Переліку відомостей, що містять службову інформацію, затвердженого наказом МОЗ України від 16 серпня 2011 р. № 517, обмежується доступ до комерційної таємниці.

Стаття 23 Закону визначає, що рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або до суду. Очевидно, що у перших двох випадках провадження має відбуватися в адміністративному (позасудовому) порядку, визначеному Законом "Про звернення громадян". Проте пунктом 4.8 Положення про порядок організації доступу публічної інформації, що знаходиться у володінні Державної судової адміністрації України, затвердженого наказом голови ДСА від 6 травня 2011 р. № 9, передбачено розгляд таких петиційних запитів про надання інформації, в яких, між іншим, оскаржується відповідь на попередній запит, відповідь, яка дає не по суті або не в повному обсязі, тощо.

Серед організаційно-правових гарантій забезпечення права на інформацію особливе місце займає державний контроль за додержанням законодавства про інформацію та встановлення відповідальності за порушення законодавства в цій сфері (ст. 23 Закону України від 2 жовтня

1992 р. "Про інформацію" (в редакції Закону від 13 січня 2011 р.). Одним із наслідків оптимізації системи центральних органів виконавчої влади в Україні є утворення структури органів виконавчої влади, покликаних забезпечити реалізацію державної політики в інформаційній сфері, розвиток інформаційного потенціалу, створення умов для розвитку інформаційного суспільства. Йдеться насамперед про діяльність Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України, Державної служби України з питань захисту персональних даних (не враховуючи також інших суб'єктів, які здійснюють державне та недержавне управління різними інформаційними ресурсами).

Як відомо, Закон України "Про інформацію" не передбачає будь-якого контролю (нагляду) в цій сфері, не системоутворює на загальнодержавному рівні органи, які б здійснювали в ній управління, не містить положень щодо узгодження їх дій із забезпечення реалізації права громадян та юридичних осіб на інформацію. У ст. 17 Закону "Про доступ до публічної інформації" йдеться про державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до неї. З аналізу положень зазначеного Закону вбачається, що такий контроль за відсутності спеціально утвореного єдиного державного органу

має здійснюватися у межах відповідних органів (ст. 13 Закону), суб'єкти владних повноважень яких (а також інші, прирівняні до них) володіють інформацією (ст. 1 Закону). Тобто йдеться про відомчий контроль в цій сфері.

Сьогодні по суті в Україні єдиним органом виконавчої влади, на який Законом покладено здійснення державного контролю (нагляду) в інформаційній сфері, є Державна служба України з питань захисту персональних даних (ст. 22 Закону України від 1 червня 2010 р. "Про захист персональних даних"). Втім, контрольні повноваження цієї Служби обмежені: а) доступом до інформації, пов'язаної з обробкою персональних даних у базі персональних даних, та до приміщень, де здійснюється їх обробка; б) видачею обов'язкових для виконання законних вимог (приписів) про усунення порушень законодавства про захист персональних даних (ст. 23 Закону "Про захист персональних даних"). Водночас Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 390/2011, всупереч вимогам зазначеного Закону необґрунтовано розширює повноваження цієї Служби аж до складання адміністративних протоколів про виявлені порушення законодавства у сфері захисту персональних даних (підпункт 16 пункту 4 Положення).

Вочевидь, існуюче розмаїття державних органів, покликаних

здійснювати управлінський вплив у сфері інформаційних відносин, за відсутності єдиного загальнодержавного координуючо-контролюючого центру не сприяє подальшому удосконаленню механізму реалізації права на інформацію. Втім, па прискорення процесу приведення національної системи державного управління у відповідність до інформаційних потреб суспільства має впливати вивчення та критичне використання досвіду діяльності в цій сфері публічних адміністрацій розвинених країн світу. В цьому аспекті цікавими вбачаються положення закону Великої Британії "Про свободу інформації" щодо діяльності Комісара з інформації та Інформаційного Трибуналу, фінансування яких здійснюється за рахунок парламенту країни. Саме на такого Комісара покладається обов'язок затвердження схем щодо опублікування кожним державним органом інформації ("схем опублікування"). Такі схеми мають час від часу переглядатися з огляду на суспільний інтерес до інформації; більшого, Комісар може періодично затверджувати для певного типу органів державної влади моделі схем опублікування, розроблені ним самим або іншими особами (ст.ст. 19, 20 Закону). Обов'язком Комісара є сприяння дотриманню органом державної влади встановленого порядку поширення інформації у такій формі і в такий спосіб, які він вважає доцільними, що найбільш відповідає завданню подання відомостей громадськості

(ст. 47 Закону). Якщо, на думку Комісара, порядок, якого дотримується орган державної влади в цій сфері, не відповідає встановленим вимогам, він може дати свої рекомендації з уточненням тих заходів, які повинні бути вжиті (ст. 48 Закону), а у разі їх невиконання – направити цьому органу повідомлення про примусове виконання (ст. 52 Закону). Якщо ж орган державної влади не вживає відповідних заходів, як цього вимагає Комісар, до справи залучається суд і видає йому ордер на доступ до приміщення органу державної влади, його обшук та здійснення інших забезпечувальних заходів (ст. 1 додатка 3 до Закону). Рішення Комісара можуть бути оскаржені органом державної влади до Інформаційного Трибуналу (ст. 57 Закону).

Не можна не звернути уваги на відсутність в Україні однієї з важливих складових частин такого підходу до реалізації права на доступ до публічної інформації, оскільки ст. 19 Закону "Про доступ до публічної інформації" містить лише перелік формалізованих вимог оформлення запитів на інформацію. Тож є нагальна потреба у більш ретельному визначенні процедурних питань доступу до публічної інформації, що гарантуватиме забезпечення цього права. У Великій Британії, наприклад, це здійснюється шляхом затвердження відповідних правил поведінки щодо порядку виконання органами державної влади функцій забезпечення прав суб'єктів інформаційних правовідносин.

Окрема, такі правила містять положення, що стосуються: а) надання поради й допомоги органом державної влади особам, які звернулися до нього або мають намір звернутися із запитом на інформацію; б) передачі запитів від одного органу державної влади до іншого, що володіє або може володіти запитуваною інформацією; в) консультацій з особами, яких запитувана інформація стосується, або з особами, на чий інтерес може вплинути розкриття інформації; г) включення в угоди, які укладаються органом державної влади, умов розкриття інформації, а також г) проведеного органом державної влади процедур розгляду скари,

що стосуються роботи із запитом на інформацію (ст. 45 Закону "Про свободу інформації")⁵.

Насамперед зазначу, що існуючі недоліки правового регулювання у сфері визначення й обігу публічної інформації з обмеженим доступом ускладнюють реалізацію конституційного права на інформацію, сприяють інформаційній асиметричності в суспільстві, створюють умови для зловживань та корупції з боку суб'єктів владних повноважень. Отже, нагальною є потреба у створенні належних організаційно-правових умов для втілення в життя положень законів "Про інформацію" та "Про доступ до публічної інформації".

¹ Див.: Жаровська І.М. Теоретико-правові проблеми інформаційної відкритості органів державної влади // Життя і право. — 2004. — № 2. — С. 10.

² Див.: Хмельницький О.О. Інформаційна культура: Підготовка кадрів до інформаційної роботи: Навч. посібн. — К., 2007. — С. 24—25.

³ Див.: Організаційно-правові основи захисту інформації з обмеженим доступом: Навч. посібн. / За заг. ред. В.С. Сідака. — К., 2006. — С. 93.

⁴ Див.: Речицький В. Відкритість інформації як універсальна вимога / Свобода інформації та право на приватність в Україні. — Т. 1: Доступ до інформації: hic et nunc! — Харків, 2004. — С. 9—21.

⁵ Див.: Свобода висловлювань та приватність / Харківська правозахисна група. — 2010. — № 1—2. — С. 24—66.