



НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ В УКРАИНЕ

Ангелина ПОГОРИЛЕЦКАЯ,

старший преподаватель Криворожского факультета
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The clause is devoted to standard-legal aspects which provide the right of citizens to access to the official information. Features of legal regulation of the right to the official information are considered. Regulatory legal acts which provide the right of citizens to access to the official information are analyzed. The special attention is given to problems of legislative adjustment of precepts of law, concerning the rights of citizens to the official information in Ukraine. Problem points of law of citizens on access to the official information are researched. Offers and the recommendations directed on is standard-legal adjustment of the rights of citizens on access to the official information in Ukraine are proved.

Key words: the information rights, the information policy, the right to the information, the right to access to the official information, the citizen, standard-legal adjustment, a legal status, the precept of law, subjects of imperious powers, the state control.

Аннотация

Статья посвящена нормативно-правовым аспектам, которые обеспечивают право граждан на доступ к официальной информации. Рассмотрены особенности правового регулирования права на официальную информацию. Проанализированы нормативно-правовые акты, которые обеспечивают право граждан на доступ к официальной информации. Особое внимание уделяется проблемам законодательного регулирования норм в отношении прав граждан на официальную информацию в Украине. Исследованы проблемные вопросы права граждан на доступ к официальной информации. Обоснованы предложения и рекомендации, направленные на нормативно-правовое регулирование прав граждан на доступ к официальной информации в Украине.

Ключевые слова: информационные права, информационная политика, право на информацию, право на доступ к официальной информации, гражданин, нормативно-правовое регулирование, правовое положение, правовая норма, субъекты властных полномочий, государственный контроль.

Постановка проблемы. Право на информацию в современном обществе является одним из основных информационных прав и свобод граждан. Евроинтеграционные процессы, происходящие в Украине, требуют адаптации норм действующего законодательства к международным и европейским стандартам в отношении права граждан на доступ к информации, которая находится в распоряжении субъектов властных полномочий. Органы власти нуждаются в большей открытости своей деятельности, необходимости контроля со стороны граждан за их работой. Это, в свою очередь, требует совершенствования нормативно-правового регулирования прав граждан на официальную информацию в Украине.

Актуальность темы исследования заключается в необходимости обеспечения права граждан на доступ к официальной информации, что непосредственно связано с принятием ряда последних нормативно-правовых актов, регулирующих право на доступ к публичной информации. Информация, распорядителем которой являются субъекты властных полномочий, всегда интересовала общественность, поэтому требует более детального анализа и разработки механизмов регулирования.

Состояние исследования. Проблемами правового регулирования права граждан на официальную информацию

и смежными вопросами занимались Т. Костецкая, А. Марущак, А. Яременко, Б. Кормич, Е. Нестеренко, В. Брыжко, В. Цимбалюк, однако должного внимания проблеме права граждан на официальную информацию и его регулирования в трудах данных авторов не уделено. Значительное внимание граждан современной Украины к субъектам властных полномочий и информации, которая находится в их распоряжении, требует более глубокого исследования нормативно-правового регулирования права граждан на доступ к официальной информации.

Целью статьи является исследование нормативно-правового регулирования прав граждан на доступ к официальной информации в Украине. Для этого необходимо решить следующие задачи: определить понятие «официальная информация»; установить перечень субъектов, в распоряжении которых находится официальная информация; описать специфику данной информации; определить содержание и понятие права граждан на официальную информацию; проанализировать нормы украинского законодательства, регламентирующие право граждан на доступ к официальной информации.

Изложение основного материала. Открытость субъектов властных полномочий – один из самых приоритетных и актуальных вопросов современной Украины.

В свою очередь, его решение продемонстрирует высокий уровень прозрачности украинской власти, охарактеризует современные процессы демократизации украинского общества. Информационная открытость субъектов властных полномочий – это такая организация их деятельности, при которой гражданам обеспечивается возможность получать информацию, которая находится в ведомстве данных субъектов и создается ними. Э. Талапина отмечает, что открытость информации в государственном управлении должна присутствовать при прозрачном функционировании органов публичной власти, а принцип публичности и открытости деятельности органов власти должен занять достойное место в законодательстве [1, с. 5].

В распоряжении субъектов властных полномочий находится официальная информация – это документированная информация, которая создана в процессе деятельности субъекта властных полномочий или находится в распоряжении данного субъекта при выполнении его функций, обязанностей, полномочий, поставленных задач, предусмотренных законодательством. Отличительной особенностью официальной информации является пребывание ее в распоряжении субъектов властных полномочий: органах государственной власти, других



органах государственной власти, органах местного самоуправления, органах власти АРК, других субъектов, которые осуществляют властные управленческие функции в соответствии с законодательством и решения которых являются обязательными для выполнения. То есть вся информация, которая получена, создана субъектами властных полномочий, является официальной. Но при этом возникают дополнительные нюансы, в частности, в отношении доступа официальная информация может быть открытой и с ограниченным доступом. Официальная информация с ограниченным доступом, в свою очередь, может быть служебной, конфиденциальной и тайной.

В целом официальная информация является открытой, но в некоторых случаях могут быть введены ограничения законами Украины, например, если разглашение официальной информации может принести существенный вред обществу, государству, личности. Данные ограничения введены с учетом международных и европейских стандартов в сфере права на доступ к информации.

Также существенным для официальной информации является разное отраслевое содержание в зависимости от субъекта властных полномочий, в распоряжении которого находится запрашиваемая гражданами информация, например, правовая, статистическая, экологическая, научно-техническая, налоговая, архивная, информация о личности и другая. Данные виды информации по содержанию будут отличаться как характером информации, так и режимом доступа к ней. Субъекты властных полномочий создают и собирают официальную информацию для выполнения очерченного круга своих обязанностей и полномочий. При этом каждый из них, исходя из своих обязанностей и функций, закрепленных законодательством, систематизирует информацию, которая находится в его распоряжении. К сожалению, не все субъекты властных полномочий определили публично перечень официальной информации, которая находится в их распоряжении, что влечет за собой неудобство для граждан при реализации своего права на официальную информацию. Следует отметить, что на субъектах властных полномочий лежит обязанность предоставлять официальную информацию в установленном законодательством Украины порядке для реализации права граждан на официальную информацию.

Реализация права граждан на информацию возможна только в обществе, где реализованы юридические гарантии прав и свобод человека, под которыми принято понимать «совокупность специальных правовых средств и способов, при помощи которых реализуются, охраняются и защищаются права и свободы, пресекаются их нарушения, восстанавливаются нарушенные права» [2, с. 113]. Гарантии права граждан на информацию определены в п. 1 ст. 6 Закона Украины «Об информации» и обеспечиваются рядом гарантий, в том числе – свободным доступом к разным ресурсам, которые находятся в распоряжении определенных субъектов. В Конституции Украины и нормативно-правовых актах закреплено право граждан на информацию, которое включает в себя ряд возможностей граждан, предоставляемых государством в отношении информации.

Т. Костецкая считает право на информацию комплексным, и к структурным элементам данного права она относит право собирать, право сохранять, использовать и распространять информацию устно, письменно или другим способом – на свой выбор [3, с. 115]. Следует также учесть, что ст. 19 Общей декларации прав человека 1948 г. предусматривает, кроме права собирать информацию, еще и право получать информацию, в п. 1 ст. 5 Закона Украины «Об информации» закреплена также возможность защиты информации. При этом нельзя оставить без внимания тот факт, что право граждан на информацию является ограниченным, так, п. 2 ст. 5 Закона Украины «Об информации» указывает, что реализация прав на информацию не должна нарушать интересы других граждан и юридических лиц.

Право граждан на официальную информацию можно рассматривать как разновидность права на информацию, которая ограничивается субъектом, владеющим и распоряжающимся информацией. Право граждан на официальную информацию является сложным комплексным правом граждан, которое обеспечивает принцип открытости субъектов властных полномочий при реализации ими своих обязанностей и полномочий путем предоставления права гражданам беспрепятственного сбора, получения, использования, распространения, хранения и защиты информации, которая получена ими от субъекта властных полномочий. Важной особенностью данного права

является то, что информацию, полученную от субъекта властных полномочий, гражданин не обязан проверять на достоверность, при этом гражданин не несет ответственности за ее достоверность (ч. 2 ст. 302 Гражданского кодекса Украины), однако распространяя официальную информацию, гражданин обязан сослаться на источник данной информации.

В целом понятие «право граждан на официальную информацию» раскрывает субъективное и объективное понимание данного права. В субъективном понимании право граждан на официальную информацию – это гарантированное государством право граждан получать, использовать, собирать, распространять, хранить и защищать информацию, полученную ими от субъектов властных полномочий в установленном законодательством порядке, не нарушая права и интересы других граждан, юридических лиц. В объективном понимании право граждан на официальную информацию – это совокупность правовых норм, регламентируемых и гарантированных государством, целью которых является регулирование отношений получения, использования, сбора, распространения, хранения и защиты информации, которая находится в распоряжении субъекта властных полномочий и необходима гражданам для реализации своих прав, свобод и законных интересов.

Соответственно, мы считаем, что содержание права граждан на официальную информацию в объективном понимании – это совокупность правовых норм, которые создаются в результате деятельности субъектов властных полномочий при выполнении своих обязанностей и полномочий, с помощью которых регулируются информационные отношения ее участников.

Право граждан на официальную информацию в объективном смысле закреплено Конституцией Украины, международными договорами, законами Украины и подзаконными актами, которые обеспечивают регулирование отношений получения, использования, сбора, распространения, хранения и защиты информации, которая находится в распоряжении субъекта властных полномочий и необходима гражданам для реализации своих прав, свобод и законных интересов.

Мы поддерживаем точку зрения М. Коротковой: «Содержание права на информацию предопределено его пред-



метом и напрямую зависит от действий с такой информацией, осуществляемых в процессе информационного взаимодействия граждан и органов публичной власти» [4, с. 27]. Органы публичной власти при этом могут выполнять различные функции и задачи, в соответствии с закрепленными законодательно полномочиями и обязанностями. Следовательно, отраслевая направленность субъектов властных полномочий может быть разнообразной, так же как и информация, которая находится у них в распоряжении. Значит, право граждан на официальную информацию предоставляет гражданам возможность воспользоваться данным правом, но без осуществления доступа к информации реализовать данное право не возможно.

Многие исследователи отождествляют понятие «право на информацию» и «право на доступ к информации», не проводя между ними терминологических различий [5, с. 349], что, с нашей точки зрения, не корректно.

Обратимся к разъяснению Министерства юстиции Украины от 03.05.2012 г., в котором определено право на доступ к информации. По мнению автора, это конституционное право, которое предусмотрено Конституцией Украины и представляет собой право каждого на свободу мысли и слова, на свободное выражение своих взглядов, убеждений, право свободно собирать, сохранять, использовать и распространять информацию устно, письменно или другим способом на свой выбор [6]. То есть право на доступ к информации несколько уже, чем право на информацию, оно не предусматривает, например, защиту, охрану информации. Право на доступ к информации является составляющей права на информацию.

Обеспечивая положения Конституции в отношении свободы информации, адаптируя украинское законодательство к международным и европейским стандартам, Верховная Рада Украины приняла Закон «О доступе к публичной информации». Его нормы обеспечивают положения практики Европейского суда по правам человека, Конвенции о доступе к информации, Рекомендации Совета Европы № R (81) 19 о доступе к информации, которая находится в распоряжении государственных органов, Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам, «Принципов законодательства о свободе инфор-

мации», разработанных организацией «Артикль 19». Данный Закон определяет порядок обеспечения права каждого на доступ к информации, которая находится в распоряжении субъектов властных полномочий и других субъектов, в распоряжении которых находится публичная информация и информация, представляющая публичный интерес. Прогрессивным положением Закона является обязанность субъекта властных полномочий обнародовать информацию о своей деятельности и принятых решениях; вести учет документов, которые находятся в его распоряжении; вести учет запросов на информацию; определять специальные места для работы граждан с документами и их копиями; иметь специальные структурные подразделения, которые обеспечивают доступ к информации [7].

Нормативно-правовое регулирование права граждан на официальную информацию в Украине включает в себя все уровни законодательства и обеспечивается международно-правовыми актами, которые ратифицированы Украиной, и совокупностью правовых норм, закрепляющих право граждан на доступ к официальной информации, регламентированных в Украине, последние в свою очередь можно поделить на общие и отраслевые.

К источникам международного права на доступ граждан к официальной информации относят следующие:

- Общая декларация прав человека;
- Международный пакт о гражданских и политических правах;
- Конвенция о защите прав человека и основных свобод;
- Конвенция Совета Европы о защите личности в связи с автоматической обработкой персональных данных;
- Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;
- Конвенция о доступе к информации;
- Рекомендации Совета Европы № R (81) 19 о доступе к информации, которая находится в распоряжении государственных органов;
- Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам и другие.

Общие нормы права граждан на доступ к официальной информации включают конституционное законодательство,

основные законы в отношении организации права граждан на доступ к официальной информации, ведомственные акты, обеспечивающие право на доступ к официальной информации, а именно:

- Конституция Украины;
- Гражданский кодекс Украины;
- специальные Законы Украины «Об информации», «О доступе к публичной информации» и другие;
- другие нормативно-правовые акты, например, Указ Президента Украины «Вопросы обеспечения органами исполнительной власти доступа к публичной информации» и другие.

К отраслевым нормам права граждан на доступ к официальной информации относят нормы, которые регулируют право на доступ к информации субъекта властных полномочий, который обеспечивает регулирование определенной отрасли права. Перечень данных субъектов не является исчерпывающим. К данным нормам можно отнести, например, Законы Украины «Об обращении граждан», «О милиции», «О местном самоуправлении», «О телевидении и радиовещании» и другие.

Следует отметить, что прогрессивным в нормативно-правовом регулировании права граждан на доступ к официальной информации является принятие Верховной Радой Украины Закона «О внесении изменений к некоторым законодательным актам в связи с принятием Закона Украины «Об информации» (новая редакция) и Закона Украины «О доступе к публичной информации». Им предусмотрено регулирование ряда нормативно-правовых актов и приведение их в соответствии с Законами Украины «Об информации» и «О доступе к публичной информации» путем внесения изменений в кодексы Украины и ряд законов Украины. Однако существенным недостатком нормативно-правового регулирования права граждан на доступ к официальной информации в Украине является несогласование нормативно-правовых актов между собой и Конституцией Украины. Однако следует отметить, что характерным для права на доступ граждан к официальной информации является декларативный характер многих норм и отсутствие механизмов их реализации.

Выводы. Право граждан на доступ к официальной информации в Украине