

УДК 340.12 (075.8)

Д. В. Андреев

**ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ
ДО ІНФОРМАЦІЇ ЯК ФАКТОР ЗМІНИ ПАРАДИГМИ
КОМУНІКАЦІЇ ВЛАДИ Й СУСПІЛЬСТВА**

У другій половині ХХ ст. вчені різних наукових галузей одностайно відзначили суттєві зміни геополітичної ситуації на європейському континенті, які викликали зростаючі обсяги потоків інформації, що досягли своєї граничної межі та, зруйнувавши географічні кордони європейських держав, стали каталізатором об'єднавчого процесу. Очевидно, що питання врегулювання правових основ доступу до інформації, створеної державними органами, є частиною більш комплексної проблеми, яка ставить у центр уваги функціональність залучення суспільства до інтеграційних процесів державотворення, з одного боку, з іншого – намагання вибудувати ефективну модель комунікаційної взаємодії влади і представників громадянських інституцій.

Актуальність порушеної проблеми зумовлюється синергетичними процесами становлення й утвердження демократії, адже з перших років незалежності України питання свободи інформації та ефективних комунікацій влади й суспільства набуло надзвичайної актуальності в аспекті побудови взаємовідносин між органами влади і громадянами.

Сучасна держава існує там, де політичний апарат управляє певною територією, а його повноваження ґрунтуються на легалізованій юридичній системі. Ураховуючи те, що швидкість економічних, політичних і соціальних парадигм, зокрема змін форм світогляду, моралі та поведінки, має динаміку до зростання, саме *інформація, створена в процесі управлінської діяльності, стає основним комунікативним ресурсом, а всередині будь-якого сучасного політичного суспільства – джерелом влади.*

І, хоча Ніклас Луман у праці «Реальність масмедіа» зазначав, що надалі поняттям «масмедіа» повинні бути охоплені всі публічні установи, які використовують технічні засоби для розповсюдження повідомлень [1, с. 16], зазначимо, що новітні інформаційні технології дещо послабили домінуючу роль традиційних засобів масової інформації як посередника в комуніка-

тивній взаємодії влади та суспільства, за допомогою якого органи влади здійснюють комунікацію із громадянами.

Упровадження нових технологій і можливостей, які суттєво спрощують процеси збирання, оброблення, зберігання й розповсюдження інформації, відкриває широкі перспективи для розвитку народного суверенітету. Юрген Габермас, дотримуючись монітського бачення народного суверенітету, переносить осередок цього суверенітету від суспільства, що має власну органічну структуру, до розпливчатого комунікаційного простору [2].

Практичні завдання, які на сьогодні стоять перед політичною, управлінською й науковою елітами України, корелюються із завданнями, поставленими перед суспільством, насамперед із урахуванням процесів переходу до моделі суспільства інформаційного типу. Водночас недостатньо дослідженими залишаються проблеми наближення вітчизняного законодавства в галузі інформації до європейських стандартів, перегляду ролі суспільно необхідної інформації в налагодженні ефективних комунікативних взаємозв'язків між владою та суспільством і збереження національної ідентичності в процесах європейської інтеграції.

Ст. 19 Загальної декларації прав людини (прийнята на третій сесії Генеральної Асамблеї ООН 10 грудня 1948 р.) визначено, що кожна людина має право на свободу переконань і їх вільне вираження; це право включає свободу безперешкодно дотримуватись своїх переконань і свободу шукати, одержувати й поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами й незалежно від державних кордонів [3].

На сучасному етапі каталізатором зміни парадигми суспільного розвитку є інформація, зокрема з питань врегулювання механізмів вільного доступу до неї й можливості щодо її одержання, а також зберігання та поширення. 13 листопада 1992 р. набув чинності Закон України «Про інформацію» [4], який, ґрунтуючись на Акті проголошення незалежності, стверджував інформаційний суверенітет України й визначав правові форми міжнародного співробітництва в галузі інформації.

Закон установлював загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплював право особи на інформацію в усіх сферах суспільного й державного життя України, а також систему інформації, її джерела. Крім того, визначався статус учасників інформаційних відносин, урегульовувались питання доступу до інформації та забезпечувались її охорона, захист особи й суспільства від неправдивої інформації.

У ст. 34 Конституції України, прийнятої у 1996 р., визначено право кожного щодо гарантій прав на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. «Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір. Здійснення цих прав може обмежуватись законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання

розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя» [5].

Для правильного застосування ст. 34 Конституції необхідно здійснити предметний аналіз цієї норми. Передусім, на думку Конституційного Суду України (відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 р. № 7рп), вона захищає права людини та громадянина на інформацію.

В Україні 11 вересня 1997 р. набула чинності Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція), у ст. 10 «Свобода вираження поглядів» якої визначено таке:

1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Воно включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати й передавати інформацію та ідеї без утручання органів державної влади й незалежно від кордонів. Водночас стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.

2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками та відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету й безсторонності суду [6, с. 2–3].

Очевидно, що сутність проблеми демократизації державного управління та розбудови сучасного демократичного суспільства в Україні безпосередньо стосується питань забезпечення вільного доступу до інформації, створеної в процесі діяльності влади, а також прав на її збирання, зберігання й поширення. Я. Гонцяж і Н. Гнидюк зауважують, що «розвиток демократії можливий лише у випадку раціональної поведінки індивідумів, головною передумовою якої є наявність неупередженої інформації про діяльність органів влади» [7, с. 11].

У січні 2011 р. було прийнято два законодавчі акти, які фактично змінили парадигму суспільних відносин: Закон України «Про доступ до публічної інформації» та Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (у новій редакції). Зокрема, ст. 3 нової редакції Закону України «Про інформацію» визначає забезпечення доступу кожного до інформації одним із основних напрямів державної інформаційної політики. Крім того, основними напрямками державної інформаційної політики є такі: забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості і прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень тощо.

Загалом із прийняттям 13 січня 2011 р. Законів України: «Про внесення змін до Законів України «Про інформацію» та «Про доступ до публіч-

ної інформації», метою яких є врегулювання відносини щодо створення, збирання, захисту інформації, зокрема визначення порядку здійснення й забезпечення права кожного на доступ до інформації, з'явилися нові проблеми, що стосуються як тлумачення понятійного апарату, так і юридичного аспекту.

Насамперед необхідно визнати факт невідповідності в термінах, що з перших днів набрання чинності цими актами створює правові колізії та часом порушує логіку. Так, у Законі України «Про інформацію» визначається, що «інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [8].

Тобто, фактично мова йде про предмет законодавчого регулювання, якого на момент правовідносин, може, ще не існує, оскільки ці відомості/дані «можуть» бути збережені на матеріальних носіях. Потрібно зазначити, що цим Законом не визначається поняття «публічна інформація», хоча іншим актом, зокрема Законом України «Про доступ до публічної інформації», який прийнято також 13 січня 2011 р., у широкий ужиток уведено поняття «публічна інформація», яку законодавці визначили як відображену й задокументовану «будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що була отримана або створена 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, визначених цим Законом» [9].

Крім того, потрібно зауважити на існуванні й інших неузгодженостей, зокрема це стосується поняття нормативно-правової ідентифікації поняття «суб'єкт владних повноважень», яке:

- у Законі України «Про інформацію» трактується так: «Суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень»;
- у Законі України «Про доступ до публічної інформації» означена дефініція тлумачиться більш широко, а саме: «Суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання».

Законом України «Про інформацію» визначено, що основними видами інформаційної діяльності є створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист інформації.

Коротко зазначені види інформаційної діяльності характеризуються так:

- *створення інформації* – процес відображення або документування будь-якими засобами й на будь-яких носіях інформації;
- *одержання інформації* – набуття, придбання, накопичення, відповідно до чинного законодавства України, документованої або публічно оголошеної інформації громадянами, юридичними особами або державою;

– *використання інформації* – задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави;

– *поширення інформації* – розповсюдження, обнародування, реалізація в установленому законом порядку документованої або публічно оголошеної інформації;

– *охорона інформації* – забезпечення належного стану інформації та її матеріальних носіїв.

– *захист інформації* – сукупність правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації й належний порядок доступу до неї.

Згідно з чинним законодавством, до розпорядників інформації нині належать такі:

1) суб'єкти владних повноважень, а саме: органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;

2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;

3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків;

4) суб'єкти господарювання, які займають панівне становище на ринку, або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг і цін на них.

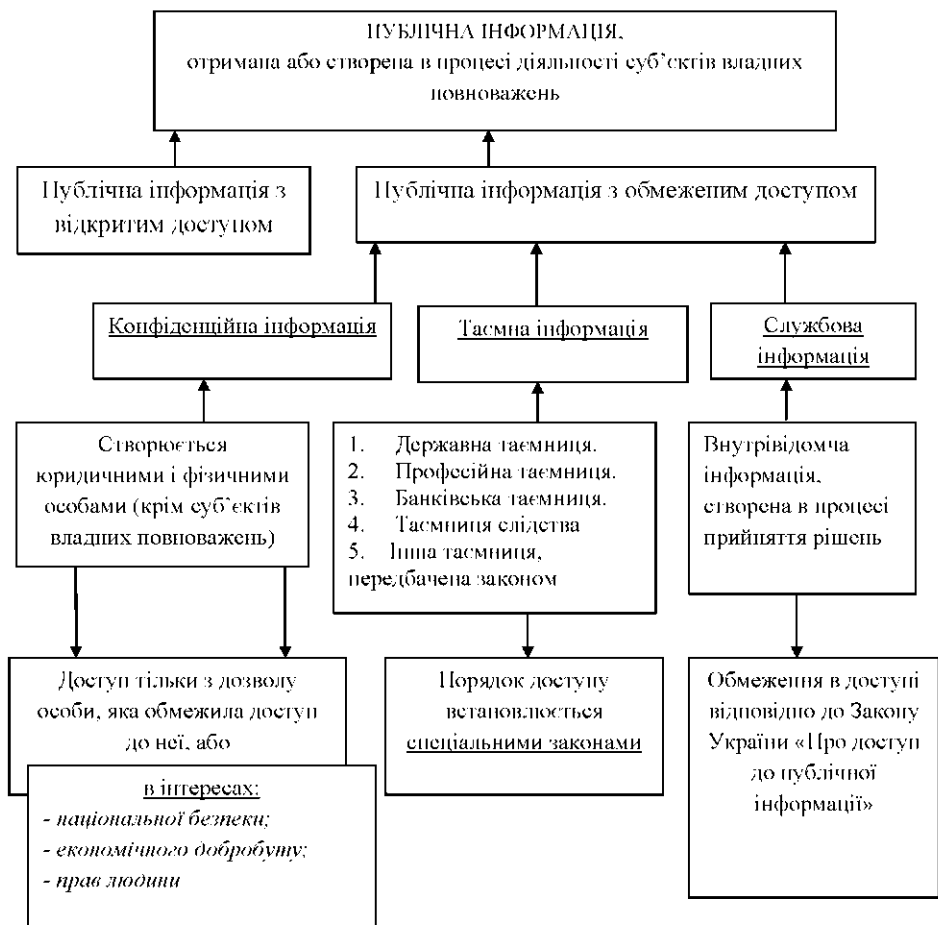
Водночас, відповідно до українського законодавства, *публічна інформація* – це відображена та задокументована будь-якими засобами й на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників інформації. Доступ до публічної інформації забезпечується шляхом надання інформації за запитом на інформацію, а також систематичного й оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях; на офіційних вебсайтах у мережі Інтернет; інформаційних стендах або будь-яким іншим способом.

За порядком доступу інформація ділиться на *відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом*. Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом. Характерно, що суб'єкти інформаційних відносин звільняються

від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд установить, що ця інформація є суспільно значущою.

Крім конфіденційної інформації, законодавець додатково вводить поняття *таємна інформація*, що визначається як інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству й державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

Окремо варто наголосити на характеристичі *службової інформації*, до якої належить інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, котрі становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані із розробленням напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, а також інформа-



ція, зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не зараховано до державної таємниці.

Спробуємо зобразити систему практичного створення «публічної» інформації та умов доступу до неї схематично.

Отже, вітчизняне законодавство визначає, що до інформації з обмеженим доступом може належати така: конфіденційна інформація, таємна інформація, службова інформація.

Очевидно, що із прийняттям зазначених Законів інформаційної сфери було створено низку неузгодженостей щодо визначення ступеня «публічності» таких видів інформації, як податкова, правова, статистична тощо, які за своїм характером, змістом і природою мають належати до «публічної інформації». Крім того, зазначені визначення є надто розмитими й фактично дозволяють суб'єктам владних повноважень зараховувати до грифу «ДСК» майже всю створену й отриману інформацію.

На нашу думку, зважаючи на ці особливості вітчизняного законодавства в галузі інформації, предметом правового врегулювання має стати не «публічна інформація», а саме документ, тобто саме та інформація, яка є задокументованою органами державної влади в установленому порядку. Зазначене твердження ґрунтується на основних принципах відповідних рекомендацій і резолюцій Ради Європи. 21 лютого 2002 р. Комітет міністрів Ради Європи, беручи до уваги широкий доступ до офіційних документів на основі рівноправності й відповідно до чітких правил, рекомендував урядам держав-членів керуватися в їхньому національному законодавстві та практичній діяльності принципами, викладеними в Рекомендації «Про доступ до офіційних документів». Згідно із зазначеним документом, «офіційні документи» означають будь-яку інформацію, що зафіксована в будь-якому вигляді, розроблена або отримана органами державної влади й пов'язана з будь-якою державною чи адміністративною функцією, за винятком документів, що перебувають на стадії підготовки [10, с. 14–16].

Зазначимо, що чинне вітчизняне законодавство, на відміну від складно трактованого поняття «публічна інформація», дає чітке визначення поняття «документ». Так, у Законі України «Про інформацію» зазначається, що документ — це матеріальний носій, який містить інформацію, основними функціями якого є її збереження й передавання в часі та просторі.

Для забезпечення збереження й доступу до публічної інформації документи, що перебувають у суб'єктів владних повноважень, підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку, яка має містити низку обов'язкових критеріїв, зокрема назву документа; дату створення документа; дату надходження документа; форму та місце зберігання документа тощо. У цьому випадку начебто законодавцем запропонована прозора схема отримання інформації, але за органами державної влади залишається юридичне право власноруч надавати документу, який її містить, «гриф» утаємнення, а відповідно, робити матеріальний носій інформації закритим для суспільства.

Очевидно, процеси демократизації призводять до зростаючого попиту громадян на інформацію, створену владою. Потреби громадян на

інформацію, насамперед щодо діяльності влади, уже не задовольняються тим масивом відомостей, якими їх забезпечували традиційні засоби масової інформації. Варто припустити, що, усвідомлюючи здатність і схильність масмедіа до певного «корегування» інформації та зростаюче критичне ставлення до того масиву «відредагованої» інформації, суспільство відчуває потребу в першоджерелах. Іншими словами – потребу до доступу до оригінальної інформації, яка перебуває у володінні органів влади [11].

У свою чергу, сучасна комунікативна політика визначає, що одним із найперших завдань є вирішення проблемних питань щодо запровадження демократичних стандартів у частині забезпечення вільного доступу до інформації, що дає індивідуумам можливість сформулювати адекватне бачення і критичні погляди на сучасність. Зміна принципів законодавчого врегулювання питання доступу до публічної інформації вимагає більш ретельного підходу й урахування не тільки наявних традицій, а й здорового глузду.

Отже, з огляду на зазначене потрібно акцентувати увагу на нагальній необхідності внесення змін до зазначених законодавчих актів і приведення їх у відповідність до стандартів Ради Європи, а також узгодження між собою, оскільки утворені законодавчі інструменти врегулювання питання доступу напряду визначають ефективність діяльності адміністративних органів та визначають алгоритм залучення громадськості до питань державотворення.

Література

1. Луман Н. Реальность мас-медиа / Н. Луман ; пер. с нем. А.К. Антоновского. – М. : Праксис, 2005. – 256 с.
2. Габермас Ю. Философский спор вокруг идеи демократии / Ю. Габермас [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://kant.narod.ru/habermas.htm>.
3. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2003. – № 3.
4. Про інформацію : Закон України від 02 листопада 1992 р. № 2658-12 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 48. – Ст. 651.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2006. – № 2. – 13 с.
7. Гончар Я. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процесури / Я. Гончар, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 240 с.
8. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2938VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 313.
9. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
10. Свобода вираження поглядів: практика Європейського суду щодо України / Інститут Медіа Права ; за ред. Т. Шевченка, А. Балацької. – К. : Фенікс, 2012. – 192 с.
11. Іванеску Д. «Молоді демократії» випереджають «стару Європу» за рівнем доступу до інформації / Д. Іванеску [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blogs.pravda.com.ua/authors/ivanesko/51a4d05509662>.

А н о т а ц і я

Андреев Д. В. Правові колізії забезпечення доступу до інформації як фактор зміни парадигми комунікації влади й суспільства. – Стаття.

У статті розглядаються підстави виникнення правових колізій під час реалізації комунікаційної взаємодії влади й суспільства, а також їхні наслідки в період становлення інформаційного суспільства. Детально досліджується природа невідповідності новоприйнятих законів інформаційної сфери вже чинному законодавству України та пропонуються шляхи розв'язання цих проблем.

Ключові слова: інформаційне суспільство, види інформації, публічна інформація, доступ до інформації, комунікаційні процеси державотворення.

А н н о т а ц и я

Андреев Д. В. Правовые коллизии обеспечения доступа к информации как фактор смены парадигмы коммуникации власти и общества. – Статья.

В статье рассматриваются основы возникновения правовых коллизий во время реализации взаимодействия власти и общества, а так же их последствия в период становления информационного общества. Детальному исследованию подвергается природа несоответствия вновь принятых законов информационной сферы уже действующему законодательству Украины и предлагаются пути разрешения этих проблем.

Ключевые слова: информационное общество, виды информации, публичная информация, доступ к информации, коммуникационные процессы государственного строительства.

S u m m a r y

Andreev D. V. Legal collisions of ensuring access to information as a factor of change of communication paradigm between authorities and society. – Article.

The article investigates the grounds for the emergence of conflicts of law, while communication interaction between authorities and society and effects of conflicts during the formation of the information society. A detailed study concerns the nature of the inconsistencies of new laws in the information sector with the current legislation of Ukraine and we also propose ways to solve these problems.

Key words: information society, types of information, public information, access to information, state-building communication processes.