



ализации для того, чтоб по итогам таковой реализации были достигнуты ее цели и задачи.

Список использованной литературы:

1. Сырых В.М. Теория государства и права / В.М. Сырых. – М. : Былина, 1998. – 512 с.
2. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев – М. : Издательство БЕК, 1995. – 320 с.
3. Общая теория государства и права / под ред. В.В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2007. – 575 с.
4. Керимов Д.А. Конституция СССР и развитие политико-правовой теории / Д.А. Керимов. – М. : Мысль, 1979. – 244 с.
5. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 1999. – 734 с.
6. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.
7. Словская И.Е. Украинский конституционализм: этапы становления и развития : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / И.Е. Словская ; Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины. – К, 2004. – 13 с.
8. Гревцов Ю.И. Очерки теории и социологии права / Ю.И. Гревцов. – СПб. : Знание, 1996. – 264 с.
9. Решетов Ю.С. Механизм право-реализации в условиях развитого социализма / Ю.С. Решетов. – Казань : Издательство Казанского Университета, 1980. – 167 с.
9. Пряхина Т.М. Понятие конституционности и реализация Основного Закона / Т.М. Пряхина // Реализация Конституции России : межвуз. науч. сб. – Саратов, 1994. – 132 с.
10. Зражевская Т.Д. Реализация конституционного законодательства: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Т.Д. Зражевская ; Государственный институт регионального законодательства. – М., 2000. – 39 с.
11. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения / В.О. Лучин. – М. : Закон и право, 1997. – 159 с.

ДОСТУП К ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ: ОПЫТ УКРАИНЫ

Юрий НЕСТЕРЯК,

кандидат филологических наук, докторант
кафедры информационной политики и технологий
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

In the article principles and instruments of providing are probed rights for access to public information, certain Law of Ukraine "On access to public information" and other normatively-legal acts, regulative informative activity in Ukraine. The strong and weak places of this law are examined in the context of development of democratic transformations to Ukraine and compatibility of this law with other legal acts in the field of providing of right for access to public information. The mechanisms of providing of right for citizens are analysed on the receipt of public information, participating of public in forming and realization of public policy.

Key words: information legislation, access to public information, confidential information, service information, open government.

Аннотации

В статье исследуются принципы и инструменты обеспечения права доступа к публичной информации, определенные Законом Украины «О доступе к публичной информации» и другими нормативно-правовыми актами, регулирующими информационную деятельность в Украине. Рассматриваются сильные и слабые места этого закона в контексте развития демократических преобразований в Украине и совместимости данного закона с остальными правовыми актами в сфере обеспечения права доступа к публичной информации. Анализируются механизмы обеспечения права граждан на получение публичной информации, участия общественности в формировании и осуществлении государственной политики.

Ключевые слова: информационное законодательство, доступ к публичной информации, конфиденциальная информация, служебная информация, открытость власти.

Постановка проблемы. Обеспечение права на получение публичной информации от органов государственной власти и других распорядителей публичной информации является ключевым принципом государственной политики, направленной на повышение уровня прозрачности и открытости деятельности государства и местного самоуправления, предотвращения коррупции, участия общественности в государственном управлении, что требует комплексного анализа новейших векторов реализации информационной политики государства, принципов и инструментов обеспечения права доступа к публичной информации, определенных Законом Украины «О доступе к публичной информации» [1, с. 3–12], поиска действенных механизмов его практической реализации.

В условиях развития гражданского общества государство обязано каждый раз предлагать новейшие политические векторы развития. Именно поэтому принятый 13 января 2011 года рекордным количеством голосов (408 –

«за») Закон Украины « О доступе к публичной информации» стал не только важным шагом на пути выполнения международно-правовых обязательств Украины – Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 5 октября 2005 года № 1466 «О выполнении обязанностей и обязательств Украиной», Международного пакта о гражданских и политических правах, Рекомендаций Совета Европы «О доступе к информации, находящейся в распоряжении органов власти и о доступе к официальным документам», но и важным событием в общественно-политической жизни Украины.

Исследованию и анализу действующих механизмов реализации положений Закона Украины «О доступе к публичной информации», других нормативно-правовых актов, обеспечивающих право доступа к публичной информации, участие общественности в формировании и реализации государственной политики, уделяют большое внимание отечественные ученые, политологи и эксперты. Т. Котюжинская,



И. Усенко, И. Костин, Л. Шиловский, А. Шевченко и другие.

Целью и задачей статьи является поиск действенных механизмов практической реализации положений Закона Украины «О доступе к публичной информации» (далее – Закон), других нормативно-правовых актов, обеспечивающих право доступа к публичной информации, путей качественного повышения уровня прозрачности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предотвращения коррупции и участия общественности в формировании и реализации государственной политики.

Изложение основного материала.

Уже с первого года практического применения положений указанного закона (закон вступил в силу 9 мая 2011 года), по мнению большинства экспертов, стало очевидным, что вопрос доступа к документам, которые находятся в распоряжении государственных органов и органов местного самоуправления и других распорядителей публичной информации, начали решаться легче и оперативнее по сравнению с тем порядком, в основе которого были информационные запросы, предусмотренные старой редакцией Закона Украины «Об информации». Главным достижением данного закона является не столько реализация законодателем очерченной программы по насыщению национального законодательства новыми нормами, сколько подход к толкованию этих норм, а именно: определение границ дозволенного и недозволенного, критериев их определения и субъектов предоставления.

Закон предусматривает два способа доступа к информации: активный – предоставление информации по запросам, и пассивный – обязательное ее обнародование в официальных печатных изданиях, на официальных веб-сайтах, на информационных стендах или любым другим способом не позднее 5 рабочих дней со дня утверждения документа (проекты документов – не позднее чем за 20 рабочих дней до даты их рассмотрения). Еще один позитив закона, по мнению исследователей, касается ответственных лиц. Новый закон обязывает каждый орган власти и местного самоуправления определить ответственное лицо или ответственное

структурное подразделение, не обязательно создавая новое подразделение или назначая нового человека, но кто-то лично должен отвечать за это направление.

Одним из главных достижений Закона, по мнению эксперта Т. Котюжинской, есть существенное расширение круга лиц, которые обязаны предоставлять информацию [2]. Кроме органов государственной власти и местного самоуправления, к распорядителям публичной информации относятся и другие государственные органы (прокуратура, суд, Центральная избирательная комиссия и другие), органы власти Автономной Республики Крым, другие субъекты, осуществляющие властные управленческие функции в соответствии с законодательством, решения которых являются обязательными для исполнения. Также это юридические лица, финансируемые из государственного бюджета (государственные предприятия, агентства и другие), местных бюджетов (коммунальные предприятия), бюджета Автономной Республики Крым (например, информация относительно использования бюджетных средств). Информацию обязаны предоставлять также лица, выполняющие делегированные полномочия субъектов властных полномочий согласно закону (например, БТИ – о регистрации недвижимости, облэнерго – относительно наложения штрафов), или согласно договору – предоставление образовательных, оздоровительных, социальных или других государственных услуг. Информацию об условиях поставки товаров, услуг и цен на них должны сделать публично субъекты хозяйствования, занимающие доминирующее положение на рынке или наделенные специальными и исключительными правами, а также являющиеся естественными монополистами.

Законом установлено четыре вида сроков предоставления информации по запросам:

– немедленно обнародуется любая информация о фактах, угрожающих жизни, здоровью или имуществу лиц, и о мерах, которые применяются в связи с этим (статья 15 Закона);

– не позднее чем через 48 часов со дня получения запроса, если он касается информации, необходимой для защиты жизни или свободы лица, от-

носительно состояния окружающей среды, качества пищевых продуктов и предметов быта, аварий, катастроф, опасных природных явлений и других чрезвычайных событий, которые произошли или могут произойти и угрожают безопасности граждан. Ходатайство о срочной обработке запроса должно быть обоснованным (пункт 2, 3 статьи 20 Закона);

– не позднее чем через пять рабочих дней со дня получения запроса о предоставлении любой публичной информации (пункт 1 статьи 20 Закона);

– до 20 рабочих дней, если запрос касается предоставления большого объема информации или требует поиска информации среди значительного количества данных (с обоснованием увеличения такого срока). О продлении срока распорядитель информации информирует спрашивающего в письменной форме не позднее чем через пять рабочих дней со дня получения запроса (пункт 4 статьи 20 Закона).

При этом решения, действия или бездействия распорядителей информации могут быть обжалованы на уровне руководителя распорядителя, высшего органа или суда. Эксперты отмечают, что суд такие дела рассматривает по нормам Кодекса административного судопроизводства Украины, а это значит, что именно распорядитель информации должен доказывать правомерность своих действий, а не жалобщик, от которого требуется только предоставление доказательств обращения с запросом или отсутствия обнародования информации распорядителем.

Анализируя положения закона, один из его разработчиков, народный депутат Украины А. Шевченко определил 10 позиций, «полезных для каждого». Во-первых, каждый имеет право запросить у органа власти любую информацию, которой тот обладает. «Генеральный план развития Вашего города, формула Ваших коммунальных тарифов, условия тендеров на питание Ваших детей в садике – Вы имеете право это знать. Независимо от того, касается Вас эта информация или нет, и даже живете ли Вы в этом городе. Вы вообще не должны объяснять, зачем она Вам» [6]. Во-вторых, у чиновника есть только 3 исключения, которые позволяют не предоставить информацию: тайна (например, государственная или



банковская), конфиденциальная информация (например, персональные данные, которыми располагает налоговая) или служебная информация (внутренняя переписка или черновики решений). Даже если в документе есть засекреченная информация, его обязаны предоставить, заретушировав секретные данные. Каждый имеет право получить любую информацию о бюджетных средствах. Это касается не только органов власти, но и государственных предприятий или частных компаний, которые получают деньги налогоплательщиков. Исключения касаются только затрат, связанных с армией, а также с оперативной работой СБУ, милиции и прокуратуры. Вместе с тем каждый имеет право ознакомиться с декларацией доходов любого, кто занимает выборную должность (от президента до сельского головы) или работает на высокой должности в госслужбе (1–2 ранг).

Стоит отметить, что положения Закона признаны одними из самых прогрессивных в мировой практике. По результатам международного рейтинга, Закон Украины «О доступе к публичной информации» занял девятую позицию среди 86 стран мира.

Вместе с тем в Законе, по мнению профессора И. Усенко, остался ряд слабых мест, которые уже мешают или могут помешать в будущем его эффективному применению [5]. Не совсем четко, по мнению ученого, сконструирована сама Преамбула Закона, поскольку бесспорно противопоставляет «информацию, находящуюся у распорядителей публичной информации» и «информацию, представляющую общественный интерес». Как правило, информация, представляющая общественный интерес, как раз и находится у распорядителей публичной информации. Кроме того, обеспечение прозрачности и открытости не является конечной целью закона. Такой целью является удовлетворение потребностей каждого в публичной информации.

Системным недостатком Закона профессор И. Усенко считает то, что с его принятием была разрушена иерархическое построение отрасли информационного законодательства с единым базовым Законом Украины «Об информации», который охватывал все важнейшие вопросы регулирования

информационных отношений. Закон довольно часто содержит нормы, которые выходят далеко за рамки предмета его регулирования – доступа к публичной информации [5]. Соответственно, с принятием Закона Украины «О доступе к публичной информации» возник дисбаланс между его нормами и целым рядом других законов. Этот дисбаланс не удалось снять одновременным системным внесением всех надлежащих изменений в другие законы. Как следствие, второе из Заключительных положений Закона предусматривает, что «до приведения законодательства Украины в соответствие с настоящим Законом акты законодательства Украины применяются в части, не противоречащей настоящему Закону».

Дисбаланс, возникший в украинском информационном законодательстве, дает основание исследователям и экспертам утверждать об определенной компромиссности принятого Закона Украины «О доступе к публичной информации» и приведения в соответствие с его положениями других законодательных актов. Например, новый порядок якобы упрощает процедуру аккредитации журналистов, но существенных различий между предложенным порядком и ранее действующим в соответствии с Законом Украины «О порядке освещения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в средствах массовой информации» найти не удалось. Кроме того, на практике могут возникнуть вопросы относительно документов, которые должны «засвидетельствовать профессиональную принадлежность» к журналистике лица, желающего получить аккредитацию при органах государственной власти. Ранее закон четко устанавливал, что такими документами являются удостоверение члена профессиональных объединений журналистов, удостоверение, выданное средством массовой информации, диплом о журналистском образовании. Даже при таком четком перечне некоторые работники пресс-служб требовали от журналистов предоставлять свои уже опубликованные материалы, выдвигали другие требования. Обжалование таких неправомерных действий также было предусмотрено Законом, но на практике судебная тяжба длилась до двух лет. Безусловным плюсом обнов-

ленного Закона Украины «Об информации» является отмена обязательной аккредитации в МИД иностранных журналистов. Для работы в Украине им достаточно знать внутренние процедуры аккредитации и права журналистов, а также иметь документы, удостоверяющие их профессиональную принадлежность.

Поэтому отечественные и зарубежные эксперты, исследователи и ученые положительно оценили принятый и вступивший в силу Закон Украины «О доступе к публичной информации», хотя и не без определенных оговорок по его дальнейшему совершенствованию и внедрению. О соответствии в целом норм Закона европейской и мировой практике свидетельствуют и результаты международной экспертизы, проведенной экспертами Совета Европы, и результаты международного рейтинга, проведенного совместно испанском Access Info Europe и канадским Centre for Law and Democracy.

Однако на пути практического внедрения Закона уже возникло, и будет возникать в дальнейшем, немало проблем: нормативно-правовых, организационных, кадровых, материальных и многих других. Но главной, по нашему мнению, является проблема осознания украинским обществом: и представителями власти, и журналистами, и общественностью необходимости обеспечения права каждого на получение публичной информации; участия общественности в формировании и осуществлении государственной политики. Поэтому для полноценного внедрения Закона Украины «О доступе к публичной информации» необходимо:

1. Путем внесения изменений и дополнений в уже принятый Закон четко выписать отдельные положения, содержащие двойную трактовку, или в которых заложены внутренние противоречия с остальными положениями.

2. Разработать и принять отдельные законодательные акты, которые будут охватывать нормы и положения, выходящие за пределы предмета регулирования настоящего Закона, например, вопрос «о служебной информации».

3. Привести действующее информационное законодательство Украины в соответствие с положениями Закона Украины «О доступе к публичной информации» путем внесения изме-



нений и дополнений в действующие законы Украины «Об информации», «Об обращениях граждан», «О порядке освещения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в средствах массовой информации», «О печатных средствах массовой информации (прессе) в Украине» и других нормативно-правовых актов.

4. С целью улучшения практического применения норм Закона подкрепить прогрессивные положения соответствующими механизмами их реализации, а именно:

- путем создания единой базы официальной информации, включая акты органов местного самоуправления и местных органов государственной исполнительной власти, которые являются общественно значимыми;

- посредством использования современных информационно-телекоммуникационных технологий, веб-порталов, обеспечивая гарантии получения информации путем самостоятельного поиска в текущих архивах и информационных системах субъектов властных полномочий;

- с помощью использования новых медиа-платформ, в частности социальных сетей и блогосферы;

- повышением медиа грамотности граждан, особенно старшего возраста, а также отдаленных регионов Украины.

5. Для контроля за выполнением Закона определить единый государственный орган, например Государственный комитет телевидения и радиовещания Украины, уполномоченный администрировать и координировать государственную политику в сфере доступа к публичной информации.

6. С целью популяризации и разъяснения норм Закона обеспечить организацию и проведение информационных кампаний, конференций, тренингов, семинаров не только для государственных служащих, но и широкой общественности.

7. Активизировать сотрудничество с отечественными и международными общественными организациями, а именно: «Институтом Медиа Права», «Институтом массовой информации», «Харьковской правозащитной группой», которые вместе с Международным фондом «Возрождение» и Программой содействия парламенту уже

инициировали издание «Научно-практического комментария к Закону Украины «О доступе к публичной информации». Проведение совместных независимых мониторингов и обнародование результатов уровня открытости власти в Украине.

8. Обеспечить подготовку и повышение квалификации специалистов в области связей с общественностью и работников соответствующих подразделений по доступу к публичной информации, в частности, на базе учебных программ Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

Анализ Закона Украины «О доступе к публичной информации», других нормативно-правовых актов, обеспечивающих право доступа к публичной информации, дает основания утверждать, что обеспечение в Украине права на получение публичной информации от органов государственной власти и других распорядителей публичной информации является ключевым принципом государственной политики, направленной на повышение уровня прозрачности и открытости деятельности государства и местного самоуправления, предотвращения коррупции, участия общественности в государственном управлении. Положения Закона признаны как отечественными, так и международными экспертами одними из самых прогрессивных в мировой практике. По результатам международного рейтинга, Закон Украины «О доступе к публичной информации» занял девятую позицию среди 86 стран мира. У этого Закона, по убеждению народного депутата Украины А. Шевченко, «три главных читателя – активный гражданин, ответственный чиновник и честный судья. Закон «О доступе к публичной информации» – это вклад в то, чтобы в Украине было меньше коррупции и больше правды» [6].

Выводы. Однако на пути практического внедрения Закона есть немало проблем, которые мешают его эффективной реализации. Поэтому следует продолжить поиск действенных механизмов практической реализации положений Закона и рычагов его применения. Главным на данном этапе является осознание украинским обществом необходимости обеспечения права каждого на получение публичной ин-

формации, участия общественности в формировании и осуществлении государственной политики.

Список использованной литературы:

1. Закон Украины «О доступе к публичной информации» от 13 января 2011 года № 2939 // Правовое регулирование журналистской деятельности в Украине : [материалы тренинга для журналистов]. – К. : ОО «Институт развития региональной прессы», 2012. – С. 3–12.

2. Котюжинская Т. Цена компромисса / Т. Котюжинская // Зеркало недели. Украина. – № 2. – 21 января 2011 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dt.ua/POLITICS/tsina_kompromisu-73743.html.

3. Костин И. Границы демократии: комментарии к Закону Украины «О доступе к публичной информации» / И. Костин, Л. Шиловский [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legalalliance.com.ua/rus/press/267/>.

4. Краткий комментарий Закона Украины «О доступе к публичной информации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://nads.gov.ua/sub/jitomyrka/ua/publication/content/32638.htm?s398224032=7114b563998d38b5ff1c3a3c5da56b21>.

5. Усенко И. Комментарий к Закону Украины «О доступе к публичной информации» / И. Усенко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.khpg.org/index.php?id=1330078677>.

6. Шевченко А.В. Закон «О доступе к публичной информации»: 10 вещей, полезных для каждого / А.В. Шевченко // Украинская правда. – 10 мая 2011 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravda.com.ua/columns/2011/05/10/6179197/>.