

Інформаційне право та інформаційна безпека

УДК 342.7

КОРЖ І.Ф., головний консультант секретаріату Комітету Верховної Ради України
з питань національної безпеки і оборони

ЗВ'ЯЗОК КАТЕГОРІЙ “ФУНКЦІЯ ПРАВА” І “ПРАВОПОРЯДОК” З ПРАВОМ ГРОМАДЯН НА ОТРИМАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

***Анотація.** У статті досліджується питання стану суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією права доступу громадян до публічної інформації; розкривається зміст таких категорій права, як “функція права” і “правовий порядок”, їх призначення в інформаційній сфері, досліджується їхніх взаємозв'язок; розкриваються причини виникнення негативних факторів у процесі реалізації законного права громадян на публічну інформацію, наводяться висновки щодо шляхів їх усунення.*

***Ключові слова:** інститут права; інформаційна сфера; правовий порядок; правові гарантії; правовий обов'язок; суспільні відносини; функція права.*

***Аннотация.** В статье исследуется вопрос состояния общественных отношений, связанных с реализацией права доступа граждан к публичной информации; раскрывается содержание таких категорий права, как “функция права” и “правовой порядок”, их предназначение в информационной сфере, исследуются их взаимосвязь; раскрываются причины возникновения негативных факторов в процессе реализации законного права граждан на публичную информацию, наводятся выводы в отношении путей их устранения.*

***Ключевые слова:** институт права; информационная сфера; правовой порядок; правовые гарантии; правовая обязанность; общественные отношения; функция права.*

***Summary.** The article examines the state of social relations bound up with exercising the right of the citizen's access to public information, discloses the content of such categories of rights as a “function of law” and “legal order”, their purpose in the information sector, investigates their relationship, reveals the causes of negative factors during the implementation of the legal right of citizens to public information, presents conclusions on the ways of their abolishing.*

***Keywords:** institute of law, information sphere, legal order, legal guarantees, legal obligation, social relations, the function of law.*

Постановка проблеми. Однією із головних ознак правової держави є транспарентність (прозорість) діяльності органів державної влади. Одним із показників зазначеного є реальна участь громадян в управлінні державою як безпосередньо, так і опосередковано, шляхом здійснення дієвого контролю за діяльністю обраних ними органів державної влади. Зазначене має підтверджуватися поінформованістю громадян про реальний стан функціонування державних органів та про ефективність заходів, вживаних органами державної влади, які спрямовані на вирішення завдань, що постали перед суспільством.

Поінформованість громадян щодо вживаних органами державної влади заходів з розв'язання існуючих проблемних питань, безпосередня участь громадян у їх вирішенні – є запорукою успішного розвитку суспільства, підтвердженням функціонування в державі громадянського суспільства. Саме в зазначеному полягає регулююча функція права, вплив якого має бути спрямований на створення умов подальшого упорядкування суспільних відносин в інформаційній сфері, на чому і мають бути сконцентровані зусилля

нормотворців на усіх щаблях державної влади. Для цього мають бути напрацьовані шляхи, форми, способи впливу права на суспільні відносини в інформаційній сфері, реалізації правових принципів, заборон, приписів і норм в громадському житті, діяльності держави, її органів, громадських організацій та громадян. Цього вимагають і взяті на себе міжнародні зобов'язання держави привести своє законодавство у відповідність до таких міжнародних актів, як: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [1]; Рекомендації Ради Європи № R (81)19 про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні органів влади [2]; Рекомендації Ради Європи № R (2008) про доступ до офіційних документів [3].

Метою статті є дослідження проблеми забезпечення гарантій для громадян на отримання публічної інформації.

Виклад основного матеріалу. Як показує аналіз національного законодавства у зазначеній сфері, Україна здійснила належні дії щодо напрацювання необхідних законодавчих актів для врегулювання суспільних відносин в інформаційній сфері. В 2011 році було прийнято Закон України “Про доступ до публічної інформації” [4], прикінцевими положеннями якого були внесені відповідні зміни до інших законів України, а Кабінету Міністрів України було доручено внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти щодо приведення законів України та своїх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом. Тим самим, шляхом прийняття Закону України “Про інформацію” були створені відповідні правові можливості для громадян в інформаційній сфері, був створений інститут здійснення права доступу громадян до публічної інформації, що є своєрідним лакмусовим папірцем стану реалізації права та дотримання свобод у державі. Поряд з ним створено інститут гарантування громадянам доступу до публічної інформації. Ці два інститути взаємопов'язані і взаємно доповнюють один одного.

Однак, як показує практика реалізації положень згаданого Закону, реалії сьогодення далекі від належного, бажаного стану дотримання вимог гарантії на отримання громадянами належної інформації. Прикладів порушення або перешкоджання реалізації права на доступ до інформації сьогодні можна навести безліч, що не відповідає стандартам демократичної, правової держави, положенням Конституції України. З огляду на зазначене, постала доцільність здійснення наукової розвідки питання стану ефективності функціонування таких важливих категорій права, як “функція права” і “правовий порядок” у процесі застосування положень Закону України “Про доступ до публічної інформації”, а також розкриття змісту згаданих категорій та їхньої взаємозалежності.

Поняття “функція права” має охоплювати собою як призначення самого права, так і напрям його впливу на суспільні відносини. Необхідною умовою функціонування будь-якого суспільства, його розвитку є впорядкованість суспільних відносин через їх формалізацію нормами законодавства. Саме у врегулюванні, упорядкуванні суспільних відносин, створенні передумов для реалізації прав громадян і нормального функціонування суспільства полягає соціальне призначення права.

Вплив права, або правовий вплив на суспільні відносини здійснюється відповідними шляхами, через відповідні форми і способи: правові принципи; заборони; приписи тощо. Саме в цьому полягає напрям впливу права на суспільні відносини, являючись свого роду відповіддю на потреби суспільного розвитку.

Необхідно зазначити, що правовий вплив на суспільство – це не лише нормативний, але й психологічний, ідеологічний вплив права на почуття, свідомість і

діяльність членів суспільства. До форм правового впливу відносяться інформаційний і цінносно-орієнтовний вплив права [5, с. 73].

Правове регулювання суспільних відносин здійснюється за допомогою правових засобів – правових норм, правових відносин, правових приписів і являє собою одну із форм правового впливу.

Таким чином, категорія “функція права” впливає із сутності права та його призначення у суспільстві, є напрямом необхідного впливу права на суспільні відносини, спрямоване на вирішення базових завдань, що постають перед правом і характеризується стабільністю, неперервністю та тривалістю дії.

Сучасний системний підхід дослідження процесів і явищ дозволяє уявити право, як складне, багаторівневе явище. У свою чергу, із системою права безпосередньо пов’язана і система функцій права. В правовій науці виділяють п’ять груп функцій права: загальноправові; міжгалузеві; галузеві; правових інститутів; норм права. Не ставлячи перед собою завдання розкривати кожні з цих груп, зазначимо лише дві з них, які, насамперед, і характеризують право як специфічне утворення. Це – загальноправові, власне юридичні, регулятивного і охоронювального характеру функції.

Перша з них призначена для регулювання суспільних відносин, встановлення так званих позитивних правил поведінки, в організації суспільних відносин та координації соціальних взаємозв’язків. Саме в Законі України “Про доступ до публічної інформації” і задіяна регулятивна функція права через запровадження в ньому регулятивних правових норм, основне завдання яких – регулювання суспільних відносин, пов’язаних із реалізацією права громадян на отримання відповідної публічної інформації, а також із зобов’язанням власника цієї інформації надати її заявнику. Ефективність дії цієї функції залежить, насамперед, від психологічного та цінносно-орієнтовного її впливу на свідомість і діяльність службових та посадових осіб органів державної влади щодо доцільності і необхідності бездоганного виконання правових приписів згаданого Закону. Державні службовці мають чітко уявити, що факт безумовного виконання правових норм містить в собі як авторитет правової системи держави, так і ідеологічну складову – зобов’язання держави зробити, забезпечити, гарантувати відповідне, а в даному випадку – забезпечити надану державою гарантію на отримання громадянами публічної інформації. В статті 4 Закону [4] передбачені наступні механізми згаданої гарантії:

- обов’язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом;
- визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє;
- максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації;
- доступом до засідань колегіальних суб’єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;
- здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації;
- юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Водночас положенням статті 5 Закону [4] передбачені шляхи реалізації гарантії доступу до публічної інформації:

- а) систематичним та оперативним оприлюдненням інформації:
 - в офіційних друкованих виданнях;
 - на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет;

- на інформаційних стендах;
- будь-яким іншим способом;
- б) наданням інформації за запитами на інформацію.

Якщо закон не виконується, залишається лише декларацією, не регулює належним чином суспільні відносини, породжує спори в суспільстві і соціальні конфлікти, сіючи недовіру до інших законів, то такий стан речей підриває авторитет права, породжує недовіру до нього та невіру у спроможність держави регулювати суспільні відносини. Зазначене може призвести до настання тяжких наслідків для суспільства, до утворення вибухонебезпечних умов, що і показує нинішня ситуація у державі.

Для недопущення зазначеного і призначена охоронювальна функція права. Законодавець має враховувати можливе настання негативних наслідків невиконання положень регулятивних правових норм і врахувати у своїй діяльності, запроваджуючи у відповідних законах охороні правові норми. Таким чином держава прагне охороняти важливі суспільні відносини і не допускати проявів сторонніх, негативних явищ.

Основне призначення охоронювальної функції полягає не стільки у застосуванні санкцій до порушників, скільки у превентивності, недопущенні порушень щодо існуючих суспільних відносин. Тим самим зазначена функція характеризує право як особливий спосіб впливу на поведінку людей, слугує інформатором для суб'єктів відносин щодо охоронювальних соціальних цінностей, є показником рівня політичного і культурного розвитку суспільства. Саме положенням підпункту 6 статті 4 Закону [4] передбачається юридична відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації. З цією метою в статтях 212-3 і 212-26 Кодексу України про адміністративні правопорушення були внесені відповідні зміни, що передбачили відповідальність за порушення, пов'язані із реалізацією права доступу до публічної інформації.

У своїй системній єдності згадані вище функції права спрямовані на встановлення у державі належного правопорядку – найбільш ефективної і авторитетної форми нормального функціонування суспільства, запровадження та розвитку властивих йому суспільних відносин. Це – складна соціально-правова структура, в якій переплітаються елементи правового і не правового характеру, інтереси держави, як соціально-політичного утворення, суспільства в цілому і різних соціальних груп та окремих громадян, різнобічні відносини і зв'язки. В наукових дослідженнях під правопорядком розуміється об'єктивно обумовлений стан, властивості соціального життя, яке характеризується внутрішньою узгодженістю та урегульованістю системи правових відносин і зв'язків, які засновані на реалізації демократичних, гуманістичних принципів і нормативних основах права і законності; прав, свобод та обов'язків усіх суб'єктів [6, с. 215].

Відсутність належного правопорядку порушує інтереси громадян і руйнує суспільство. Тому його формування має здійснюватися за участі держави і народу. Якщо інтереси держави і народу не співпадають, то це призводить до дестабілізації і руйнації правопорядку.

Правопорядок – державно-правове явище, оскільки державна влада зацікавлена в ньому, це той юридичний результат, до якого прагнуть державна влада і усі суб'єкти права, який пов'язаний із зразками правової поведінки, якими є юридичні норми, правила матеріального і процесуального права.

Особливого значення набувають принципи правопорядку, під якими в довідковій літературі розуміється те основне, первинне положення, засади, фундамент чогось [7, с. 594]. Вважаємо за доцільне навести наступні з них:

- конституційності, тобто підпорядкованості правопорядку Конституції України та забезпечення її реалізації;
- законності, забезпечення реалізації приписів законів; якісна сторона правової діяльності суб’єктів права та їхньої поведінки;
- справедливості і моральності, який базується на вимозі справедливості і високих моральних засадах;
- гарантованості, тобто реальність правового стану, надання прав, свобод і реалізація законних інтересів і можливостей, обов’язки і відповідальність;
- підконтрольності, за якого структури суспільства, держава і її громадяни здійснюють постійний, загальний, універсальний і всебічний контроль за якістю законів і правозастосовною практикою, за реалізацією прав і свобод суб’єктами, виконанням ними своїх обов’язків.

Зазначені принципи гармонійно корелюються із згаданими вище інститутами здійснення права доступу та гарантування доступу до публічної інформації. Водночас стан реалізації положень Закону України “Про доступ до публічної інформації” показує, що такі суб’єкти суспільства, як службові і посадові особи органів державної влади, не завжди дотримуються наведених вище принципів правопорядку. Зазначене вказує на те, що психологічний та ідеологічний вплив права на почуття, свідомість і діяльність згаданих осіб, не завжди дає очікуваний результат. І причиною цього, на нашу думку, є відсутність необхідної політичної волі з боку вищих посадових осіб держави, відсутність розуміння соціальної важливості дії згаданих правових принципів для становлення громадянського суспільства в Україні.

Як свідчить аналіз порушень, пов’язаних із наданням громадянам доступу до публічної інформації, їхньою причиною часто є рудиментний, застарілий, не правовий підхід до вирішення цього питання – прояв як свідомого, так і несвідомого правового нігілізму з боку посадових осіб. Прикладом зазначеного можуть слугувати відповіді-відмови на запитання про надання інформації про розміри посадових окладів державних службовців Апарату Верховної Ради України. Опираючись на застарілі положення внутрішнього документу [8], який мав би вже бути перепрацьований, без урахування вимог зміненої відповідно до вимог Закону [4] Постанови Уряду [9], заявники отримують незаконну відмову у питанні отримання затребуваної ними інформації. Такі самі факти відмічалися і при зверненні до Конституційного Суду України, до Уряду України тощо. Відсутність же прикладів притягнення таких порушників правопорядку до юридичної відповідальності свідчить про те, що передбачений правом принцип “невідворотності відповідальності” за вчинене правопорушення, належним чином не спрацьовує. Тим самим здійснюється руйнація природного і системного зв’язку інституту здійснення права доступу громадян до публічної інформації та інституту гарантування громадянам доступу до публічної інформації, як “функції права”. Так само здійснюється деформація і руйнація інституту “правопорядку” та його принципів конституційності, законності, гарантованості тощо. Зазначене призводить до створення загроз належному функціонуванню права України, для правової безпеки держави.

Висновки.

Стан функціонування в Україні таких основоположних категорій права, як “функція права” та “правопорядок” у процесі реалізації положень Закону України “Про доступ до публічної інформації”, не дає підстав для оптимізму та впевненості громадян в частині належної захищеності їхніх прав і свобод, як це передбачають внутрішнє законодавство і міжнародні зобов’язання України. Це породжує у громадян зневіру до державної влади, у справедливому вирішенні їхніх проблем, скептицизм щодо

майбутнього. Крім того, зазначене руйнує існуючу систему правовідносин в інформаційній сфері та у сфері державної безпеки, як невід’ємних складових національної безпеки України.

На наше переконання, лише за умови прояву політичної волі, вжиття державною владою рішучих заходів у наведенні правового порядку у питанні забезпечення гарантій для громадян на отримання публічної інформації, можна розраховувати на поступальний рух українського суспільства, приєднання його до демократичних цінностей, напрацьованих європейською та світовою спільнотою.

Використана література

1. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.66 р. – Режим доступу : [//www.zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995_043](http://www.zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995_043)
2. Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів : Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи для держав-членів від 25.11.81 р. № R (81)19. – Режим доступу : [//www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/116](http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/116)
3. Про доступ до офіційних документів : Конвенція Ради Європи від 18.06.09 р. – Режим доступу : [//www.crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=DD394411BA1FD129A5209C55F2D68391?art_id=49046&cat_id=46352](http://www.crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=DD394411BA1FD129A5209C55F2D68391?art_id=49046&cat_id=46352)
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
5. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. ; отв. ред. М.Н. Марченко. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – Т. 2. – М. : Норма, 2007. – 712 с.
6. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. ; отв. ред. М.Н. Марченко. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – Т. 3. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка : 70000 слов / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – [23-е изд., испр.]. – М. : Рус. яз., 1990. – 917 с.
8. Про затвердження Переліку відомостей Апарату Верховної Ради України, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави : Розпорядження Керівника Апарату Верховної Ради України від 14.05.08 р. № 5649.
9. Про затвердження Інструкції про порядок обігу, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.98 р. № 1893 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 48. – С. 31.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~