

Правова система: теорія і практика

лю (неухильне застосування санкцій у випадку порушення соціальних норм, детальне нормативне регулювання відносин у соціальній сфері, активне застосування заохочень для стимулювання правомірної та моральної поведінки населення) тощо. І, нарешті, під час розробки національних програм щодо підвищення рівня правосвідомості молоді слід враховувати європейський досвід у створенні подібних документів. Це означає, що законодавство України має бути адаптоване до міжнародних норм і стандартів прав людини. Гармонізація національного законодавства з нормативними актами Європейського Союзу - один з основних напрямів оптимізації процесу формування правосвідомості та правової культури молоді.

Слід пам'ятати, що держава разом з усіма інститутами політичної й правової системи суспільства здатна підвищити правову культуру сучасної молоді за рахунок цілеспрямованої й ефективної діяльності. Порушення законодавства, ігнорування правових і етичних норм самими органами влади, демонстрування політики подвійних стандартів призводять до правового нігілізму, зводять нанівець усі зусилля, спрямовані на підвищення правового виховання суспільства.

В Україні наразі необхідність прийняти "Державну програму формування правосвідомості та правової культури молоді". Цей нормативний акт повинен бути зорієнтований на підвищення рівня правової культури молодого покоління, формування поваги до права, правових ідей, загальнолюдських і національних правових цінностей, подолання правового нігілізму, підвищення рівня правової інформованості та ін.

Запропоновані напрями оптимізації правового виховання будуть ефективними тільки тоді, коли застосовуватимуться в комплексі та послідовно. Посилена дія одного напрямку та послаблення інших до оптимізації правового виховання не призведе. Проблема правосвідомості й правової культури ще тривалий час буде актуальною. Якщо держава й суспільство докладуть необхідних зусиль для правового виховання молоді сьогодні, то в недалекому майбутньому українські учні й студенти стануть активними учасниками правового життя країни й матимуть можливість самостійно аналізувати чинне законодавство, відзначаючи його здобутки і недоліки.

Література

1. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України від 05.02.1993 р., в редакції від 23.03.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 27. - С. 211.
2. Про Національну програму правової освіти населення: Указ Президента України від 18 жовтня 2001 р. № 992/2001 // Офіц. вісн. України. - К., 2001. - № 43. - С. 36-44.
3. Про внесення змін до законодавчих актів з питань загальної, середньої та дошкільної освіти щодо організації навчально-виховного процесу: Закон України від 06.07.2010 р. № 2442-VI. - [Електронний ресурс]: <http://www.president.gov.ua/documents/12111.html>.
4. Кутиркін А. Шляхи розвитку теорії та практики правового виховання населення України // Право України. - 2008. - № 3. - С. 122-125.
5. Про Державну національну програму "Освіта" ("Україна XXI століття"): Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 // ІПС "Законодавство". - Версія 2.6.3.
6. Данильян О.Г. Деякі проблеми соціального контролю у сфері правового виховання // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. - Х.: Нац. юрид. акад. України, 2009. - Вип. 100. - С. 386-397.
7. Ткачук А.С. Правове виховання як засіб підвищення правосвідомості молоді // Проблеми національної державності: матеріали Міжнародної наукової конференції (26 березня 2010 р., м. Одеса). - Одеса: Астропринт, 2010. - 272 с.
8. Ткачук А.С. Европейский опыт привлечения молодежи к соблюдению прав и свобод человека // Дотримання прав людини при здійсненні правосуддя: Матл. наук. конф. студентів, аспірантів і молодих вчених, (14 травня 2010 р., м. Одеса). - Одеса: Астропринт, 2010. - 368 с.
9. Путь Украины в ЕС и НАТО начался с Совета Европы / Б.И. Тарасюк // День. - 17 ноября 2005 г. - № 212. - [Электронный ресурс]: <http://www.day.kiev.ua/152708>.

Ткачук А.С.
аспірант кафедри загальноправових дисциплін
та міжнародного права Одеського національного
університету ім. І.І. Мечникова
Надійшла до редакції 15.05.2011

УДК 34:35.078.3(477)

МІЖНАРОДНІ ПРИНЦИПИ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Старченко А. Ю.

На сьогодні, у зв'язку з інтенсивним розвитком інформаційних процесів у суспільстві відбувається переосмислення правового регулювання відносин, пов'язаних з доступом до інформаційних ресурсів. Поряд з іншими основними ресурсами (природними, матеріальними, трудовими, економічними тощо) інформація є найважливішим ресурсом держави. І держава в інформаційних відносинах виступає не просто споживачем інформації, отриманої від інших суб'єктів, а й виробником, розпорядником соціально значимої інформації. Тільки чітка правова регламентація дозволить зацікавленим особам одержати ту інформацію, яка їх цікавить, не порушуючи при цьому права й інтереси держави. Разом з тим проблема доступу до інформації обертається

проблемою інформаційної відкритості різних систем, інформаційної прозорості суспільних відносин. У зв'язку із цим, серед основних функцій держави виділяють функції інформаційного забезпечення, що полягають у створенні державних інформаційних ресурсів і наданні до них доступу фізичним і юридичним особам [1].

Доступ до інформації є об'єктом наукового аналізу в працях вітчизняних і зарубіжних дослідників: І.В. Арістової, І.Л. Бачило, А.І. Марущака, М.С. Демкової, А.М. Новицького, Б.А. Кормича, В.Д. Гавловського, О. Яременко, В.М. Брижка, Є.В. Петрова, К.І. Белякова, О.Е. Помазуєва, О.В. Нестеренко, В.С. Цимбалюка, М.Я. Швеца та ін. Водночас, подальшого дослідження потребують відповідності національного законодавства щодо доступу до пу-

© А.Ю. Старченко, 2011

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

блічної інформації відповідним міжнародним принципам, що й ставить за мету ця стаття.

Правові основи доступу до інформації, окрім Конституції України (ст. 34, 40), регулюються Законом України “Про інформацію”, зміни до якого були прийняті 13 січня 2011 р., Законами України “Про державну таємницю”, “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах”, “Про захист інформації в автоматизованих системах”, “Про Національну програму інформатизації”, “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” та іншими нормативно-правовими актами. Проте через відсутність нормативного акту, що регулює порядок одержання інформації від суб’єктів владних повноважень, практично реалізувати конституційне право на доступ до інформації було важко. Прийнятий 13 січня 2011 р. Верховною Радою Закон України “Про доступ до публічної інформації” (далі – Закон) був саме направлений на забезпечення прозорості й відкритості суб’єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожної особи на доступ до державних інформаційних ресурсів. Цей Закон був схвалено прийнятий міжнародними організаціями. Так у всесвітньому рейтингу доступу до інформації Україна посіла 9 місце з 89 країн світу (для порівняння, Великобританія – 27, США – 36, Російська Федерація – 78) [2].

Незалежною всесвітньою організацією Open Society Justice Initiative були розроблені 10 міжнародних принципів-стандартів, за допомогою яких можна з’ясувати, чи гарантують внутрішньодержавні закони доступ до офіційної інформації чи ні [3]. Для демократичного розвитку держави важливе значення має наявність ефективного механізму правового регулювання доступу до інформації, заснованого на міжнародних принципах. У зв’язку із цим, необхідно проаналізувати відповідність положень Закону України “Про доступ до публічної інформації” міжнародним стандартам.

Перший принцип проголошує максимальну відкритість інформації. Згідно із цим принципом закріплюється презумпція того, що вся інформація, яка знаходиться в органах державної влади, повинна бути відкрита, і від цієї презумпції можна відступити тільки в дуже обмежених випадках. Закон України “Про доступ до публічної інформації” також закріплює важливу норму про те, що інформація, якою розпоряджаються суб’єкти владних повноважень, є априорі відкритою для всіх громадян, крім випадків, встановлених законом (конфіденційна, таємна, службова інформація). Отже, тільки на рівні Закону можна обмежити доступ до публічної інформації, зробити її “таємною” або “для службового користування”.

Другий принцип говорить про те, що закон про доступ до інформації повинен поширюватися на всіх суб’єктів державного управління. Згідно з нормами Закону “Про доступ до публічної інформації” до розпорядників публічної інформації належать суб’єкти, широкий перелік яких передбачений ст. 13 [4]. Так, окрім суб’єктів владних повноважень, обов’язок надавати доступ до публічної інформації поширюється на юридичних осіб, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб’єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, а також суб’єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями.

Ця норма вигідно відрізняє Закон України “Про доступ до публічної інформації” від аналогічних законів інших країн. Наприклад, Федеральний закон РФ “Про забезпечення доступу до інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування” від 09.02.2009 р. № 8-ФЗ [5] поширює сферу дії не на всі державні органи, а тільки на місцеві й федеральні органи державної влади.

Згідно з третім принципом, доступ до інформації є правом кожного суб’єкта. Щоб здійснити своє право на доступ до публічної інформації, немає необхідності пояснювати розпоряднику публічної інформації причину запиту. У статті 19 Закону України “Про доступ до публічної інформації” запитувачу надається право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Більш того, доступ до публічної інформації здійснюється незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак запитувачів інформації (ст. 4).

Четвертий принцип - принцип свободи доступу до інформації. Згідно із цим принципом витрати на здійснення права на інформацію повинні бути зведені до мінімуму для запитувачів інформації. Вони повинні покривати фактичні витрати на копіювання й друк документу, що містить необхідну інформацію. У Законі України “Про доступ до публічної інформації” публічна інформація по запиту надається безкоштовно. Разом з тим, якщо надання інформації передбачає друк або виготовлення копій тих чи інших документів (більше, ніж на 10 сторінках), то на особу, яка запитує інформацію, може бути покладений обов’язок оплатити відповідні видатки (ст. 21). Ці видатки прив’язані до граничних норм, які встановлені постановою КМ України [6]. Якщо розпорядник публічної інформації не встановив плату за друк або виготовлення копій документів, інформація повинна бути надана безкоштовно.

П’ятий принцип говорить про те, що процес доступу до інформації повинен бути простим і швидким. Відповідно до ст. 5 Закону “Про доступ до публічної інформації” публічна інформація може бути надана двома способами: 1) публічне оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі «Інтернет», на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом; 2) надання публічної інформації на підставі письмових запитів від юридичних і фізичних осіб. Закон припускає можливість запитувача інформації вибирати не тільки спосіб доступу (шляхом запиту або одержувати доступ до вже оприлюдненої інформації), а й форму запиту. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Що стосується швидкості відповіді на запит, то згідно з міжнародними принципами строк надання інформації не повинен перевищувати 10 робочих днів. На відміну від принципів, ст. 20 Закону “Про доступ до публічної інформації” зобов’язує надати публічну інформацію запитувачу протягом 5 робочих днів від дня одержання запиту, за винятком випадків, передбачених самим Законом. Так якщо запитувана інформація стосується захисту життя або свободи особи, стану навколишнього середовища, безпеки харчових продуктів і предметів побуту, різних надзвичайних ситуацій, вона повинна бути

надана не пізніше 48 годин від дня надходження запиту (п. 2 ст. 20). Якщо ж для надання інформації необхідно обробити великий масив даних, то строк розгляду запиту може бути продовжений до 20 днів, про що заявник повинен бути в письмовій формі сповіщений протягом 5 робочих днів з моменту надходження запиту (п. 4 ст. 20).

Шостий принцип проголошує необхідність на рівні закону визначити точні умови відмови в доступі до інформації. Закон повинен містити тест шкоди й тест суспільного інтересу, які повинні бути застосовані до всієї інформації перш, ніж доступ до неї буде обмежуватися. Частина 2 ст. 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації” закріплює трискладовий тест щодо визнання публічної інформації з обмеженням доступом: 1) обмеження здійснюється виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Причому такий тест має застосовуватися у всіх випадках обмеження доступу до публічної інформації, також віднесення її до службової інформації, державної таємниці. Не менш важливим є положення Закону, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не сам документ. Тобто, якщо документ містить інформацію з обмеженням доступом, для ознайомлення надається та інформація, доступ до якої необмежений. Але, разом з тим, відповідно до ч. 2 ст. 9 закону, документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф “для службового користування”. Це може призвести до відмови в наданні частини інформації з документу.

Також розпорядники публічною інформацією зобов’язані опублікувати інформацію, що становить суспільний інтерес. У Законі України “Про доступ до публічної інформації” відсутнє визначення поняття “суспільний інтерес”. Разом з тим, Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” визначає, що “предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов’язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо” [7]. Подібні елементи поняття несуть абстрактний, оціночний характер, тому потребують більш детального законодавчого визначення. Вільне тлумачення цього поняття може заплутати як запитувачів, так і розпорядників інформації, адже в кожного з них буде своє визначення поняття “суспільний інтерес”.

Згідно із сьомим принципом закон повинен гарантувати право оскаржити в незалежному адміністративному органі рішення про відмову в доступі до інформації. Це може бути як вже існуючий орган (омбудсмен або комісія з прав людини), так і орган, спеціально створений для цих цілей (наприклад, уповноважений представник, інформаційний комісар (Information Commissioner)). Відповідно до ст. 17 Закону України “Про доступ до публічної інформації” контроль над забезпеченням доступу

до публічної інформації поділяється на 3 види: парламентський (здійснюється уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України), громадський (здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами) та державний. Громадський контроль за доступом до публічної інформації здійснюється шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо. Разом з тим, чинне законодавство не передбачає порядку проведення громадської експертизи. Також не визначено, у чому власне полягає ця експертиза, її повноваження й функції.

Зобов’язання розпорядників публічної інформації сприяти в наданні доступу до інформації закріплене у восьмому принципі. Уповноважені посадові особи повинні допомогати запитувачам шляхом надання консультацій і роз’яснень, однак такий обов’язок не знайшов своє місце у згаданому Законі. Відповідно до п. 3 ст. 22 закону розпорядник інформації, який не володіє інформацією що запитується, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов’язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача.

Принцип превентивної публікації інформації наголошує на необхідності кожного органу державної влади поширювати публічну інформацію без потреби в інформаційному запиті. Як вже було зазначено раніше, крім запиту, способом доступу до публічної інформації є її поширення шляхом систематичного й оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах тощо (ст. 5). Хоча закон не визначає, яка публічна інформація й у якому із запропонованих джерел повинна бути оприлюднена. Більше того, у законі відсутня норма, що зобов’язує органи державної влади й органи місцевого самоврядування створювати свої веб-сайти, що може створити труднощі реалізації положень закону на практиці.

Десятий принцип - принцип гармонізації права на доступ до інформації з іншими законами. Усі закони, які обмежують право на доступ до інформації, повинні бути виправлені або скасовані, щоб гарантувати принцип максимальної відкритості. Через відсутність комплексного розвитку інформаційного законодавства, який полягає в існуванні великої кількості нормативно-правових актів про інформацію різних рівнів, що суперечать одне одному, даний принцип повною мірою не реалізується. Наприклад, чинне спеціальне законодавство щодо доступу до інформації передбачає плату за довідки й витяги з державних реєстрів [8], тоді як відповідно до ст. 21 Закону України “Про доступ до публічної інформації” інформація на запит надається безкоштовно, крім випадків відшкодування фактичних витрат на копіювання й друк.

Отже, можна зробити висновок, що в цілому Закон України “Про доступ до публічної інформації” відповідає міжнародним принципам. З огляду на недоліки Закону, викладене підтверджує необхідність комплексного підходу до питань доступу до інформації, які повинні бути вирішені на законодавчому рівні. Прийнятий Закон України “Про доступ до публічної інформації” суттєво вдосконалює механізм реалізації права кожної фізичної чи юридичної особи на доступ до публічної інформації, що є позитивним для розвитку вітчизняних інформаційних відносин.

Разом з тим, окремого аналізу потребує вдосконалення системи правових процедур доступу до публічної інформації, що може бути предметом подальших досліджень в цьому напрямку.

Література

1. Ковалева Н.Н. Государственное управление в информационной сфере: Научно-практическое пособие. - М.: Система ГАРАНТ, 2011.
2. Global RTI Rating Results. - [Електронний ресурс]: http://www.law-democracy.org/?page_id=1114.
3. Access to Information: An Instrumental Right. - [Електронний ресурс]: www.article19.org/pdfs/publications/ati-empowerment-right.pdf.
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Офіційний вісник України. - 2011. - № 10. - Ст. 446.
5. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ //

Собрание законодательства РФ. - 2009. - № 7. - Ст. 776.

6. Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 р. № 740.
7. Про внесення змін до Закону України "Про інформацію": Закон України від 13.01.2011 р. № 2938-VI // Офіційний вісник України. - 2011. - № 10. - Ст. 445.
8. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV; Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV; Про створення Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.01.1996 р. № 118.

Старченко А.Ю.

*викладач кафедри правознавства Одеського державного економічного університету
Надійшла до редакції 08.06.2011*

УДК 340.12

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МУСУЛЬМАНСЬКОГО ПРАВА

Хайдер Хатхут

Події, які відбуваються протягом останніх років у багатьох країнах, де є іслам у різних формах, продовжує глибоко позначитися на суспільній свідомості, вимагають розгляду можливостей і інших соціальних регуляторів, які впливатимуть на ці складні соціальні процеси. До таких найбільш ефективних соціальних регуляторів належить право.

Слід враховувати, що право, прийняте з дотриманням необхідних умов, певною мірою відбиває ті соціальні завдання, які формулює держава для розвитку суспільства. Це підкреслює, що право тим самим виступає, з одного боку, як досить незалежний соціальний інститут, який реалізує державні програми за допомогою своїх спеціальних засобів впливу. Але з іншого - його зміст і ознаки багато в чому визначаються моделлю державного устрою, який діє. Зміна державної моделі впливає на напрямки й способи правової політики. Таке становище характерне для всіх розвинених країн.

Стосується це й країн того великого географічного регіону, де діє мусульманське право. Для історичної оцінки й сучасного стану мусульманського права багато в чому властиві ті особливості, які характерні й для інших правових систем. Але, водночас, це право має й свої особливості, які пов'язані з тим, що багато таких держав, практично не змінюючи свої внутрішньодержавні принципи функціонування, здійснюють такі зміни часто під впливом зовнішніх подій і процесів. Дамо детальнішу характеристику таким подіям.

Прийнято вважати, що процеси, пов'язані з певною зміною змісту й впливу мусульманського права, розпочалися наприкінці XIX ст. Ці процеси почали протікати настільки активно, що до 20-30-х років XX ст. мусульманське право практично зберегло свої позиції й діяло у своїй традиційній формі тільки в країнах Аравійського півострова й Перської затоки. У цих країнах продовжував діяти соціальний інститут, іменований "фікс" або, якщо говорити про право, - "фікх-право". Поняття "фікс" (араб. - глибоке розуміння, знання) у мусульманському праві означає насамперед систематизовані знання про правила поведінки, яких повинні дотримуватися мусуль-

мани при виконанні своїх релігійних обов'язків, здійсненні релігійних обрядів, у побуті й світських стосунках. У цьому значенні "фікс" є наукою, предмет якої становить нормативна сторона шаріату. Поняття "фікс" уживається й у значенні норм, тоді ми починаємо говорити про "фікх-право". Це поняття вже використовується як правові норми, які більш виразно регулюють поведінку мусульман. Мусульманські фахівці в цих рамках розробляють і так звані "фікх-доктрини". У будь-якому випадку, у тій мірі, в якій норми "фікх-права" здійснювалися на практиці, вони набували характеру позитивного права. Слід додати, що в тих країнах, де мусульманське право продовжує відігравати значну роль у соціальному житті, "фікс" відіграє роль і джерел права.

Багато ж інших мусульманських країн уже до середини XX ст. практично відмовилися від "фікха" як основної правової форми соціального регулювання й стали, з певними видозмінами, упроваджувати основні положення двох провідних правових систем світу: романо-германської (французької) та англосаксонської. Романо-германську правову систему сприйняли Єгипет, Сирія, Ліван та інші країни. Англосаксонську систему - Іран, Судан та ін. Водночас, слід зазначити, що й у цих країнах за мусульманським правом було збережено регуляцію шлюбно-сімейних відносин, спадкоємні проблеми та ін., що пояснювалося традиційним значним впливом ісламу на суспільну свідомість.

До середини XX ст. вже можна було визнати, що в більшості мусульманських країн правові системи були зорієнтовані на правові моделі розвинених капіталістичних держав, а ті правові норми й інститути, які збереглися, уже не стільки відбивали власне мусульманське право, скільки були похідними від нього. Винятком була Туреччина, де в 20-ті роки минулого століття, після офіційного скасування халіфату, мусульманське право практично в усіх галузях, також і, наприклад, у сфері регулювання шлюбно-сімейних відносин, замінили законодавством буржуазного типу, укладеним на основі запозичення західноєвропейської моделі. Але якщо оцінювати загальну ситуацію, то все це створювало пе-

© Хайдер Хатхут, 2011