

Доступ до публічної інформації: порівняльний аналіз українського законодавства і країн Європейського Союзу

Access to public information: a comparative analysis of Ukrainian and European legislation

Наталія Костова

Ключові слова:

публічна інформація, доступ, права громадян, державні органи, українське законодавство.

Key words:

public information, access, rights of citizens, public authorities, Ukrainian legislation.

Величезний суспільний інтерес до законодавства, що забезпечує доступ до публічної інформації, свідчить про неабияку актуальність цієї теми для пересічних українців і фахівців у сфері права. Наразі можна стверджувати, що в країні є серйозний прогрес із забезпечення громадян можливістю контролювати державні органи, ознайомлюватись із національним законодавством, постановами регіональних державних органів тощо. Водночас порівняно з більш розвиненими країнами світу Україна все ще відстає в цій сфері. Особливо різюча різниця стає помітною під час порівняння імплементації законодавчих актів Верховної Ради та законодавчої бази Європейського Союзу (далі – ЄС).

З огляду на вищевказані факти порівняльний аналіз українського та західноєвропейського законодавства є актуальною проблемою, що заслуговує на спеціальне висвітлення в статті відповідного спрямування. Наукові розвідки з питань доступу до інформації, регулювання суспільних відносин між державними органами, органами місцевого самоврядування, територіальними органами, установами, підвідомчими державними органами й фізичними та юридичними особами у сфері отримання й поширення інформації є надзвичайно корисними в сучасний період розвитку української держави. Фактично право на інформацію є одним із найважливіших здобутків громади на шляху до становлення демократичної держави, де реалізується ефективна участь громадян в управлінні країною та існує справжня підзвітність уряду. Засоби масової інформації (далі – ЗМІ) наводять безліч прикладів, коли право на інформацію вже стало інструментом виявлення випадків корупції в багатьох державних органах. Варто також мати на увазі, що законодавство про доступ до інформації здатне забезпечити важливі соціальні переваги. Воно встановлює способи й порядок отримання та поширення публічної інформації, визначає права й обов'язки користувачів і власників інформацією, забезпечує гарантії реалізації прав користувачів інформацією на вільне одержання та поширення публічної інформації.

Імплементація права доступу до інформації має досить довгу історію, але інтерес до неї значно підвищився в останні два десятиріччя. На сьогоднішній день більше ніж 80 країн світу мають закони, що регулюють взаємовідносини громадян і влади в цій сфері. У найбільш широкому розумінні принцип доступу громадськості до інформації означає, що громадяни та ЗМІ мають право на отримання інформації про державні й муніципальні закони та заходи. З теоретичного погляду цей принцип тісно пов'язаний із принципом свободи преси, під яким розуміється право вільного розповсюдження правдивої інформації в книгах і газетах. Ключова ідея обох принципів полягає в «максимальному розкритті інформації», тобто інформацію можна приховувати від громадськості лише тоді, коли це абсолютно необхідно, щоб запобігти заповідянню шкоди законним інтересам громадян і держави.

Доктор юридичних наук В.М. Порада в одній зі своїх праць указав на важливість аналізу зарубіжного досвіду вирішення цієї проблеми: «Аналіз міжнародно-правового регулювання доступу до публічної інформації, а також досвіду окремих зарубіжних країн щодо забезпечення громадянам доступу до публічної інформації дав змогу стверджувати, що правове регулювання права громадян на доступ до публічної інформації є однією з найважливіших гарантій становлення будь-якого демократичного суспільства. Про-

цес доступу до публічної інформації від її носія (власника) до користувача може відбуватися як безпосередньо, так і за допомогою інформаційних посередників. Роль такого посередника виконують найчастіше засоби масової інформації. У цілому досвід країн, які прийняли закони про доступ до публічної інформації, свідчить про позитивний вплив таких законодавчих змін на реалізацію громадянами основоположних прав, підвищення ефективності діяльності органів влади, а також зменшення ризиків корупції в діяльності інформативної сфери»¹.

За оцінками більшості експертів у галузі доступу до інформації, прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало важливим кроком у просуванні вперед у цьому питанні, для законодавчого урегулювання права кожного вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію, яке прописане в Конституції України, а також для підвищення відкритості в діяльності органів місцевої та державної влади. Право на доступ до інформації являє собою гарантоване право кожного отримувати безпосередньо від органів державної влади, органів місцевого самоврядування й відповідних посадових і службових осіб необхідні офіційні документи, а також іншу важливу інформацію про поточну діяльність цих органів.

Н.М. Тимченко підкреслює, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» має низку недоліків і суперечностей, які можуть бути використані органами влади для відмови в наданні інформації. Так, дослідниця наголошує, що стаття 6 серед видів інформації з обмеженим доступом називає і службову інформацію. Проте надане в Законі формулювання щодо зарахування службової інформації до інформації з обмеженим доступом є доволі спірним. В Україні відсутній відповідний політико-правовий інститут, який визначав би порядок, підстави та умови надання інформації грифу «службова інформація»².

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає механізми реалізації права на отримання інформації, в тому числі й про діяльність органів влади, прийняття нових законів тощо. У Законі міститься чимало новацій, які раніше не використовувалися в українському законодавстві³. Закон базується на положенні, що публічна інформація є відкритою, а доступ до неї, відповідно до Закону, здійснюється на принципах:

- 1) прозорості й відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- 2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, установлених законом;
- 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Для роботи органів державної влади досить важливим і перспективним напрямом є подальше впровадження нормативно-правового забезпечення процесу доступу до публічної інформації. На нашу думку, це позитивно вплине на розвиток громадянського суспільства, активізацію громадськості та зростання ефективності діяльності владних органів і механізмів.

Спробуємо проаналізувати основні положення Закону України «Про доступ до публічної інформації». Стаття 5 цього нормативно-правового акта регламентує забезпечення доступу до інформації такими шляхами: 1) систематичне й оперативне оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитом на інформацію. Очевидно, що надання можливості подання запитів до державних органів і чітко прописаний в інших статтях цього Закону механізм отримання відповідей на них є серйозним кроком уперед у національному законодавстві, який дав змогу на сьогоднішній день упорядкувати взаємовідносини владних структур і громадян у сфері отримання публічної інформації. Стаття 12 визначає перелік суб'єктів відносин у вищевказаній сфері. Законодавець увів певні інновації в цьому питанні, окресливши коло суб'єктів так: 1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень; 2) розпорядники інформації; 3) структурні підрозділи або відповідальні особи з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації. У цій же статті перелічено й обов'язки розпорядників інформації. Вони зобов'язані таке: 1) оприлюднювати інформацію, передбачену законодавством; 2) систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні; 3) вести облік

¹ Порада В.М. Міжнародно-правові стандарти доступу громадян до публічної інформації / В.М. Порада // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2014. – № 12. – С. 325.

² Тимченко Н.М. Правовий механізм доступу до публічної інформації: сучасний стан та перспективи / Н.М. Тимченко // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – С. 39–40.

³ Шурупова К.В. Правове регулювання порядку доступу до інформації / К.В. Шурупова // Держава та регіони. Серія «Право». – 2013. – № 1. – С. 57.

запитів на інформацію; 4) визначати спеціальні місця для роботи запитувачів із документами чи їхніми копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо; 5) мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації; 6) надавати й оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність і об'єктивність наданої інформації й оновлювати оприлюднену інформацію⁴. Якщо порівняти розглянуті нами правові норми із західноєвропейським законодавством, то ми знайдемо чимало паралелей. Однак один із законодавчих документів, що регулює доступ до інформації в ЄС, Регламент (Regulation) No 1049/2001 містить ще більш широкі принципи застосування юридичних норм. Наприклад, він зобов'язує розпорядників інформації складати щорічні звіти щодо використання інформації. Крім того, прописується принцип «надання якомога більшого можливого ефекту» у сфері реалізації права на доступ до публічної інформації⁵. Фактично дані норми закладають можливість моніторингу діяльності державних органів у сфері публічної інформації, їх підзвітність і можливість оцінювання ефективності їхньої роботи.

Треба мати на увазі, що кожна країна в ЄС має власний закон щодо доступу до публічної інформації громадян. Іноді ці законодавчі акти трактують процес отримання публічної інформації ще більш широко, ніж загальні правила ЄС. Скажімо, в Члені 1 Закону про доступ до суспільної інформації Болгарії не просто прописуються права запитувачів, розпорядників інформації та обов'язки останніх. Він оперує поняттям «суспільні відносини, пов'язані з правом доступу до суспільної інформації, її повторне використання в суспільному секторі». У Члені 2 подається вичерпне визначення терміна «суспільна інформація». Неї визнається будь-яка інформація, пов'язана із суспільним життям у Республіці Болгарія, що надає можливість громадянам складати власну думку щодо діяльності відповідних органів згідно із законодавством⁶. Як бачимо, подібне трактування доступу до публічної інформації значно ширше, ніж в українському законодавстві.

Водночас стаття 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» є досить прогресивною навіть порівняно із законодавством ЄС, оскільки передбачає контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації як з боку парламенту в особі Уповноваженого Верховною Радою України з прав людини, тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, народних депутатів України, так і з боку громадськості, громадських організацій, рад або навіть особисто громадян⁷.

Повертаючись до Закону України «Про доступ до публічної інформації», необхідно виділити статтю 23, яка дає право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації й детально регламентує ситуації, коли це можливо: 1) відмова в задоволенні запиту на інформацію; 2) відстрочка задоволення запиту на інформацію; 3) ненадання відповіді на запит на інформацію; 4) надання недостовірної або неповної інформації; 5) несвоєчасне надання інформації; 6) невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію; 7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушують законні права та інтереси запитувача.

На думку В.В. Кирильчук, далеко не кожен громадянин володіє достатнім рівнем правової обізнаності для того, щоб усвідомити весь обсяг своїх прав на доступ до інформації, яка, відповідно до українського законодавства, вважається публічною. Проблему в імplementації правових норм у сфері доступу до публічної інформації вона характеризує так: «Часто суб'єкти владних повноважень не відрізняють запит на публічну інформацію та звернення громадян (які мають різну юридичну природу), що, в свою чергу, ускладнює механізм реалізації права громадян на доступ до публічної інформації. Перш за все, дані поняття різняться між собою нормативно-правовим регулюванням. Так, питання практичної реалізації громадянами права на звернення регулюється Законом України «Про звернення громадян», а запити на інформацію – Законом України «Про доступ до публічної інформації». Дані категорії мають абсолютно різний зміст: запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні»⁸.

⁴ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI / Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

⁵ Labayle H. Openness, transparency and access to documents and information in the European Union / H. Labayle. – Brussels : European Parliament Policy Department: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2013. – P. 7–8.

⁶ Закон за достъп до обществена информация // Сборник закони. – София : АПИС, 2000. – Кн. 8. – 2000. – 93 с.

⁷ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI / Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

⁸ Кирильчук В.В. Актуальні проблеми доступу до публічної інформації / В.В. Кирильчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://3222.ua/article/aktualn_problemi_dostupu_do_publichno_nformats.htm.

Однією з проблем, що дійсно становлять серйозну трудність, у сфері доступу до публічної інформації є мова викладу того чи іншого документа. Нерідко її розуміння є бар'єром для розуміння нормативно-правових актів, різноманітних документів пересічними українцями. Один із фахівців у цій сфері Р. Калланд стверджує, що мова та практика є продуктами контексту. Якщо людина не вивчає поглиблено юридичну науку, то часто вона не може зрозуміти логіку тих чи інших нормативно-правових рішень, що виходить за межі її досвіду і практики⁹.

Проводячи порівняльний аналіз законодавства України та ЄС, треба зазначити, що Польща має власний закон щодо забезпечення права доступу до публічної інформації, який було прийнято у 2001 р. Стаття 4.1 цього закону визначає, що забезпечення доступу до публічної інформації є обов'язком владних органів. У статті 5.1 говориться про те, що право публічної інформації підлягає обмеженню у зв'язку із забезпеченням таємниці приватного життя фізичних осіб або бізнесовою таємницею підприємця. Однак обмеження не стосуються відомостей про осіб, котрі виконують державні функції, які пов'язані з виконанням цих функцій. Стаття 6.1 дуже детально регламентує види інформації, які підлягають обов'язковому оприлюдненню. Серед іншого на увагу заслуговує таке: 1) заходи внутрішньої й зовнішньої політики, в тому числі а) наміри законодавчої та виконавчої влади, б) проекти нормативних актів, в) програми з реалізації публічних завдань, спосіб їх реалізації, продуктивність і наслідки реалізації цих завдань; 2) юридичні особи мають надавати таку інформацію щодо а) правового статусу або правової форми, б) організації, в) предмета діяльності й компетенції, г) органів та осіб, які здійснюють у них компетенційні функції, д) майна; 3) діяльність державних органів і їхніх організаційних підрозділів; 4) заходи державних юридичних осіб і юридичних осіб, органів місцевого самоврядування в галузі виконання суспільних завдань і їхня діяльність у рамках бюджету й позабюджетної економіки: а) зміст і форма офіційних документів, зокрема зміст адміністративних актів та інших резолюцій. Загалом така детальна регламентація й форма викладення принципів доступу до публічної інформації, на нашу думку, більш сприятлива для включення в процес контролю над державними органами громадськості порівняно з аналогічним українським законом.

Отже, можна зробити висновок, що національне законодавство України у сфері доступу до публічної інформації за такими критеріями, як системність, несуперечливість і відповідність міжнародним стандартам, знаходиться на рівні, який можна порівняти з рівнем законодавства ЄС. Водночас відповідні закони окремих країн ЄС є більш вдалим з погляду деталізації окремих аспектів процесу розповсюдження й оприлюднення публічної інформації, містять подекуди ширші трактування самого поняття «публічна інформація», пов'язують його з проблемою функціонування публічної інформації в межах усієї сукупності правових відносин, що виникають у цій сфері.

Анотація

У статті зроблено спробу порівняльного аналізу українського та європейського законодавства у сфері доступу до публічної інформації. Розглянуто відповідні закони України, Польщі, Болгарії та загальноєвропейські норми. Автор дійшов висновку, що національне законодавство України у сфері доступу до публічної інформації за такими критеріями, як системність і відповідність міжнародним стандартам, знаходиться на рівні, який можна порівняти з рівнем законодавства ЄС.

Summary

Researcher in article attempts a comparative analysis of Ukrainian and European legislation in the area of access to public information. Considered relevant laws of Ukraine, Poland, Bulgaria and European norms. The author concludes that the national legislation of Ukraine in the area of access to public information by criteria such as consistency and compliance with international standards is at a level comparable to that of the EU legislation.

⁹ Calland R. Freedom of information Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives / R. Calland. – London : Transparency & Accountability Initiative c/o Open Society Foundation, 2010. – P. 6.

Використана література:

1. Порада В.М. Міжнародно-правові стандарти доступу громадян до публічної інформації / В.М. Порада // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2014. – № 12. – С. 322–325.
2. Тимченко Н.М. Правовий механізм доступу до публічної інформації: сучасний стан та перспективи / Н.М. Тимченко // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – С. 39–42.
3. Шурупова К.В. Правове регулювання порядку доступу до інформації / К.В. Шурупова // Держава та регіони. Серія «Право». – 2013. – № 1. – С. 55–58.
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI / Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
5. Labayle H. Openness, transparency and access to documents and information in the European Union / H. Labayle. – Brussels : European Parliament Policy Department: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2013. – 42 p.
6. Закон за достъп до обществена информация // Сборник закони. – София : АПИС, 2000. – Кн. 8. – 2000. – 93 с.
7. Кирильчук В.В. Актуальні проблеми доступу до публічної інформації / В.В. Кирильчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://3222.ua/article/aktualn_problemi_dostupu_do_publichno_nformats.htm.
8. Calland R. Freedom of information Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives / R. Calland. – London : Transparency & Accountability Initiative c/o Open Society Foundation, 2010. – 22 p.

Наталія Костова,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*