

Шурупова К.В.

СУЧАСНИЙ СТАН, РОЗВИТОК ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

УДК 342.9:5.08

Постановка проблеми. В сучасних умовах розвитку демократичного суспільства в Україні, наближення національного законодавства до міжнародних стандартів у сфері доступу до інформації з особливою гостротою постає питання забезпечення дієвості механізму доступу до інформації в Україні. Актуальність проблем, пов'язаних із формуванням підходів доступу до інформації, викликає широку зацікавленість вчених і практиків.

В Радянському Союзі збір інформації був побудований на основі системи ієрархії державних органів: вона надходила від нижчих рівнів до вищих, але не напряму. Тобто, за армійським принципом – «по команді». Таким чином співробітники установ нижчих рівнів були відірвані від всього процесу збору і обробки інформації в цілому, а тому не були зацікавлені в його результатах. Крім того, фактично був відсутній зворотній зв'язок. За таких умов інформація могла бути неповною, не зовсім об'єктивною, а інформаційні джерела недостатньо надійними.[4]

Такий підхід створює відчуженість влади від громадян. Відповідно і доступ до інформації є дуже обмеженим. Кількість загальнодоступних джерел інформації дуже невелика, і вони знаходяться під контролем влади, а тому подають лише вигідну їй інформацію, виконуючи суто пропагандистські функції. Подібна система інформаційних відносин неефективна і характерна для авторитарних або тоталітарних держав. Таке суспільство є об'єктом маніпулювань з боку тих, хто знаходиться при владі, а будь-які спроби вільного і непідконтрольного розповсюдження інформації розглядаються як загроза існуючому політичному режимові.

Для того, щоб розповсюджувати інформацію, треба спочатку мати доступ до її джерел. Саме тому влада зацікавлена в обмеженні доступу до інформації і саме тому він (доступ) є одним із

ключових складових демократичної форми відносин між державою і суспільством, державою і громадянином.

Відповідно дослідження сучасного стану, розвитку та перспектив законодавства про доступ до інформації в Україні є однією із актуальних питань процесу побудови в Україні правової держави.

Аналіз останніх публікацій. Вагомий внесок у теоретичне обґрунтування проблеми внесений напрацюваннями провідних вітчизняних сучасних теоретиків В. Копилова, В. Крюкова, В. Северина, О. Скакуна, В. Цимбалука, М. Шевченка та інших.

Дослідження питання сучасного стану, розвитку та перспектив законодавства про доступ до інформації в Україні, правового регулювання обігу інформації було запропоноване у роботах фахівців: Р. Романова, А. В. Грищенко, В. О. Горобцова, М.С. Демкової, Л. М. Задорожньої, О. В. Зеркаль, В. О. Серьогіна, Т.М. Слінько, Ю. М. Тодики, С. А. Чукута, Г. Г. Почепцова та інших. [3-7]

Оскільки на даний момент, незважаючи на прийняття нової редакції Закону України (далі - ЗУ) «Про інформацію» і ЗУ «Про доступ до публічної інформації», є простір до удосконалення системи доступу до інформації в Україні, визначення сучасного стану, розвитку та перспектив законодавства про доступ до інформації в Україні є актуальною теоретико-методологічною проблемою правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні, яка заслуговує на особливу увагу.

Мета дослідження – висвітлення і аналіз сучасного стану, розвитку та перспектив законодавства про доступ до інформації в Україні, розкриття процедури прийняття ЗУ «Про доступ до публічної інформації», який, в свою чергу, відображає етапи демократичних перетворень в Україні, та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення системи правового регулювання відносин доступу до інформації в Україні на основі національного законодавства.

Результати дослідження. Відповідно до ЗУ «Про інформацію» інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в елек-

тронному вигляді; захист інформації - сукупність правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї.

Отже, можна зробити висновок, що складовою права на інформацію є доступ до інформації. Доступ до інформації у суб'єктивному розумінні – це гарантована державою можливість фізичних, юридичних осіб і держави (державних органів) вільно одержувати відомості, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, що не порушує права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

За десять років незалежності України законодавча база значно змінилася у бік більшої інформаційної відкритості. Зокрема, на момент свого ухвалення ЗУ «Про інформацію» містив цілий ряд прогресивних норм. Прагнення до інформаційної відкритості, прозорості в діяльності державних установ та інших юридичних осіб знайшло своє втілення в Законі України «Про звернення громадян». Нарешті, право громадян на доступ до інформації було закріплене Конституцією України, а також цілою низкою міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких в Україні було надано Верховною Радою.

Проте, якщо перейти в реальну площину сучасних інформаційних відносин в державі, то висновки напрошуються невтішні. Деякі органи державної влади пояснюють те, що вони не в змозі надавати інформацію, згідно поданих інформаційних запитів і звернень, тим, що така діяльність вимагає певних фінансових витрат, які не передбачені бюджетом цих установ. Інші – навпаки, утворили окремі структури: центри громадських зв'язків, прес-служби, тощо, а ті, в свою чергу, виступають засновниками своїх друкованих видань, теле- і радіо програм і, таким чином, насправді є радше засобами пропаганди, ніж об'єктивної та достовірної інформації. Замість обслуговування інтересів суспільства (адже метою їх утворення було забезпечення прозорості діяльності державних організацій і установ), вони обслуговують

інтереси конкретних державних органів. При цьому, монопольно володіючи певним обсягом інформації суспільного характеру, часто обмежують її надання журналістам, просто громадянам, або переводять інформаційні стосунки з ними на комерційну основу. [6]

Значний сектор інформаційних ресурсів складають державні засоби масової інформації, які традиційно представляють інтереси лише владної верхівки, зосереджуючи свою увагу виключно на створенні позитивного іміджу влади, і, відповідно, негативно – будь-яким силам, що можуть потенційно становити загрозу її пануванню. Влада активно застосовує різні доступні важелі впливу на невідконтрольні їй безпосередньо ЗМІ і відкрито чинить активний спротив розповсюдженню інформації, опозиційного щодо власних дій змісту. За останній час тема свободи інформації в Україні отримала широкий резонанс не лише в самій Україні, але і далеко за її межами. Загалом всі гілки влади в Україні на її вищому рівні намагаються приховувати певну інформацію, що становить суспільний інтерес, не маючи для цього достатніх підстав. Наприклад, Президент України видає укази з грифом «Не для друку», що ніяк не передбачено чинним законодавством. Верховна Рада України, даючи згоду на обов'язковість міжнародних договорів, не докладає достатніх зусиль для їхньої промульгації, тобто офіційного опублікування. В свою чергу, органи судової влади обмежують доступ до оглядів судової практики тощо.

Відповідно до існуючої ситуації, ухвалення Верховною Радою України на початку 2011 р. закону «Про доступ до публічної інформації» та нової редакції закону України «Про інформацію» стало подією, яку українська медіа-спільнота, правозахисники та експерти очікували більше десяти років. адже незалежні дослідження останніх років доводили, що незадовільний стан забезпечення права на доступ до інформації значною мірою був обумовлений недосконалим законодавством у цій сфері.

З кожним роком рух за вдосконалення законодавчих гарантій права на доступ до інформації набрав своїх обертів і до розпоча-

тої в науковій літературі дискусії довкола цієї проблеми долучалося все більше вчених та експертів.

Дослідники висловлювали різні міркування щодо модернізації українського законодавства у сфері регулювання права на доступ до інформації. У фаховій літературі було представлено шість основних підходів:

1) прийняття інформаційного кодексу, яким буде передбачений порядок доступу до інформації;

2) розробка спеціального закону про право на доступ до інформації;

3) підготовка нової редакції закону «Про інформацію»;

4) ухвалення нової редакції закону «Про інформацію» з одночасним ухваленням закону «Про доступ до публічної інформації»;

5) ухвалення спеціальних законів, які б визначали доступ до інформації певного виду, наприклад, закону про доступ до правової інформації, закону про доступ до екологічної інформації, закону про доступ до інформації персонального характеру;

6) закріплення процедури доступу до інформації в кодексі загальних адміністративних процедур (адміністративно-процедурному кодексі).

Серед усіх представлених підходів найбільш раціональною виглядала пропозиція ухвалення закону України «Про доступ до публічної інформації» з одночасним скасуванням закону України «Про інформацію» – це дозволило би уникнути дублювання у регулюванні відносин з доступу до інформації. Натомість Верховна Рада України пішла іншим шляхом - ухвалення оновленої редакції закону «Про інформацію» та прийняття спеціального закону «Про доступ до публічної інформації». При цьому із закону «Про інформацію» було вилучено всі положення щодо забезпечення доступу до публічної інформації. [4]

Таке рішення (прийняття двох законів) було обумовлено необхідністю узгодження політичних позицій різних фракцій парламенту та стало, по суті, результатом політичного компромісу.

Починаючи з другої половини 90-х років, народні депутати України, а згодом і Кабінет Міністрів України намагалися ініціювати ухвалення принципово нового нормативного акта щодо доступу до інформації про діяльність влади. Двічі – у 1999 та 2002 рр. – на розгляд Верховної Ради України був внесений проект закону України «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України».

Але попри прогресивність ідеї законопроект мав суттєві недоліки, через що став об'єктом критики з боку фахівців у інформаційній сфері і прийнятий у першому читанні, цей законопроект так і не був ухвалений як закон.

Іншим активним учасником процесу реформування законодавства у сфері доступу до інформації було Міністерство Юстиції України. саме це міністерство на виконання доручення уряду розробило проект закону України «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, яка знаходиться у власності органів державної влади, органів місцевого самоврядування». Розуміючи, що закон України «Про інформацію» також потребує суттєвих змін у напрямі вдосконалення процедури доступу до інформації та спрощення порядку отримання інформації, паралельно Міністерство Юстиції України працювало над проектом нової редакції закону «Про інформацію». [4]

Свій погляд на те, яким має бути новий закон «Про інформацію», мали також інші державні органи, зокрема, Державний Комітет телебачення і радіомовлення України, а також громадські організації. Ідея розробки нової редакції закону «Про інформацію» знайшла своє втілення у трьох альтернативних проектах: 1) проект, розроблений державним комітетом телебачення і радіомовлення України; 2) проект, підготовлений робочою групою Харківської правозахисної організації; 3) законопроект, розроблений Міністерством Юстиції України на виконання указу Президента України від 20.01.2006 р. «Про план заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в раді Європи».

У 2006 р. зафіксована перша спроба прийняти спеціальний законопроект про доступ до інформації – в останні місяці роботи Верховної Ради України IV скликання. Але оскільки Верховна Рада України IV скликання не встигла його розглянути навіть у першому читанні, законопроект було знято з розгляду.

Нова і – як пізніше з'ясувалося – результативна спроба ухвалити спеціальний закон про доступ до інформації розпочалася 11 липня 2008 р. Саме в той час було внесено на розгляд парламенту проект закону «Про доступ до публічної інформації». Текст цього законопроекту став результатом роботи коаліції громадських організацій у рамках проекту «Гідна Україна». В основу тексту було покладено проект, підготовлений Центром політико-правових реформ.

У червні 2009 р. Верховна Рада підтримала законопроект у I читанні. Для підготовки законопроекту до розгляду у II читанні парламентський комітет з питань свободи та інформації утворив робочу групу, до якої увійшли як представники органів влади, так і активісти правозахисних і журналістських організацій.

У червні 2010 р. робоча група завершила свою роботу, підготувавши консенсусний текст законопроекту «Про доступ до публічної інформації».

Тим часом остаточне затвердження законопроекту Верховною Радою виглядало дедалі більш проблематичним – насамперед через політичну кризу, що розпочалася після президентських виборів-2010, та переорієнтацію парламентської більшості. [6]

9 липня 2010 р. за законопроект у цілому проголосувало лише 143 депутати, тоді ж Верховна Рада відправила законопроект на повторне друге читання. 2 листопада 2010 р. у Верховній Раді був зареєстрований альтернативний – по суті – законопроект «Про внесення змін до закону України «Про інформацію», який одразу зазнав різкої критики з боку медіа-експертів за невідповідність міжнародним стандартам доступу до інформації. Це призвело до ситуації, коли в парламенті одночасно на розгляді опинилися два законопроекти з питань доступу до інформації, які підтримували-

ся – відповідно – представниками опозиційних фракцій та парламентською більшістю.

У цей час ціла низка громадських та журналістських організацій розгорнула публічну кампанію на підтримку ухвалення закону «Про доступ до публічної інформації». Численні публікації в медіа зробили закон про доступ до інформації однією з ключових політичних тем у країні. Важливу роль зіграла і послідовна позиція європейських інституцій: прийняття нового законодавства про доступ до інформації розглядалося як приведення українського законодавства у відповідність до європейських стандартів та виконання міжнародних обов'язків України, що, зокрема, впливають з її членства в раді Європі.

У результаті складних політичних переговорів була досягнута домовленість про доопрацювання обох законопроектів з метою пакетного ухвалення двох законів – «Про доступ до публічної інформації» та нової редакції закону «Про інформацію». Під тиском громадськості ще до початку цієї роботи була публічно зафіксована домовленість обидва законопроекти привести у неухильну відповідність з визнаними міжнародними стандартами доступу до інформації.

Фіналом цієї роботи стали голосування 13 січня 2011 р., коли Верховна Рада 408-ма голосами ухвалила закон «Про доступ до публічної інформації» та 412-ма голосами – новий закон «Про інформацію».[4]

Відповідно до ЗУ «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, 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.

Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом

Висновки. Таким чином, за результатами аналізу правового регулювання доступу до інформації на основі національного законодавства можна визначити, що основним об'єктом регулювання доступу до інформації є суспільні інформаційні відносини; основним предметом суспільних відносин - інформація (відомості, дані, знання, таємниця тощо).

Ухвалений закон України «Про доступ до публічної інформації» містить реальні механізми, що здатні зробити діяльність влади прозорою. Закон створив нормативну основу для забезпечення гарантій права на інформацію, а саме:

- були детально прописані всі способи доступу до інформації, які сприяють найбільшій поінформованості громадськості та максимальній відкритості інформації;

- звужено можливості обмеження на вільний розсуд чиновника доступу до інформації.

Водночас певні важливі новели, що були підготовлені за активної участі неурядових організацій і журналістської спільноти, після доопрацювання у Верховній Раді України із законів були вилучені, що залишає простір для розширення гарантій права громадян на свободу інформації в Україні.

Однак, саме лише прийняття закону «Про доступ до інформації» не може вирішити стратегічної мети – подолання культури секретності в державному апараті, забезпечення реальної відкритості та прозорості публічної адміністрації, надання ефективної можливості кожній особі реалізувати своє право на інформацію. Продовження цієї боротьби в Україні продовжується і потребує зусиль як з боку діючої влади, так і з боку право свідомих громадян.

При цьому закон про доступ до інформації, у разі його належного застосування, – це надійний механізм, що змушує владу надавати інформацію і бути відкритою. Тому проголошення права на доступ до інформації на рівні конституції держави і її законів є перемогою всієї української нації.

1. Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 09.01.07 р. № 537-V.

2. *Основи інформаційного права України: Навч. Посіб.* / В.С. Цимбалюк, В.Д. Гавловський та ін.; За ред. М.Я. Швеця. - К.: Знання, 2004.-274с.
3. Романов Р. *В пошуках досконалої моделі правового регулювання доступу до інформації [Електронний ресурс]* / Р. Романов // *Свобода інформації та право на приватність в Україні / Харк. правозахис. група* – Х.: Фоліо, 2004. – т. 1: *Режим доступу: www.hic et nunc!*
4. Грищенко А. В. *Аналіз законотворчості в Україні в контексті прав людини на інформацію* / А.В. Грищенко // *Вісн. акад. праці і соціал. відносин федерації профспілок України: наук.-практ. зб.* – Київ, 2000. – № 5. – с. 19–29.
5. Горобцов В. О. *Проблеми визначення поняття «інформації», «інформаційного законодавства» і «інформаційного права»* / В.О. Горобцов // *Держава і право: зб.наук. пр. Юрид. і політ. науки. Вип. 10.* – Київ: ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001.– с. 203–205.
6. Горобцов В. О. *Законодавче регулювання правової інформації* / В.О. Горобцов// *Держава і право: зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки.* – Київ: ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001.– Вип. 12.– с.150–155.
7. Демкова М. С. *Інформаційне право: стан та перспективи розвитку в Україні* / М.С. Демкова // *Право України.* – 2004. – № 5. – с. 169 – 171.

Шурупова К.В. Сучасний стан, розвиток та перспективи законодавства про доступ до інформації в Україні

У дослідженні автор розглядає актуальність проблем, пов'язаних із сучасним станом, розвитком та перспективами законодавства про доступ до інформації в Україні, виявляє особливості процедури прийняття З.У. «Про доступ до публічної інформації». Автор визначає необхідність реформування системи доступу до інформації в Україні, розкриває сутність державних перетворень у зв'язку з розширенням доступу до інформації адміністрації держави. Особлива увага приділена з'ясуванню перепон, що стоять на шляху вільного доступу громадян до публічної інформації та визначенню перспектив розвитку законодавства про доступ до інформації.

Ключові слова: доступ до публічної інформації, інформаційні відносини, інформаційні ресурси, медіа-спільнота, інформація, право інформації.

Шурупова Е.В. Современное состояние, развитие и перспективы законодательства о доступе к информации в Украине

В исследовании автор рассматривает актуальность проблем, связанных с современным состоянием, развитием и перспективами законодательства о доступе к информации в Украине, обнаруживает особенности процедуры принятия З.У. «О доступе к публичной информации». Автор определяет необходимость реформирования системы доступа к информации в Украине, раскрывает сущность

государственных превращений в связи с расширением доступа к информации администрации государства.

Особенное внимание уделено выяснению преград, которые стоят на пути свободного доступа граждан к публичной информации и определению перспектив развития законодательства о доступе к информации.

Ключевые слова: доступ к публичной информации, информационные отношения, информационные ресурсы, медиа-сообщество, информация, право информации

Shurupova K.V. The modern state, development and prospects of legislation about access to information in Ukraine.

In research an author examines the relevance of the problems, associated with the modern state, development and prospects of legislation about access to information in Ukraine, finds out the features of procedure of acceptance of law of Ukraine «About access to public information». An author determines the necessity of reformation of the system of access to information in Ukraine, exposes essence of state transformations in connection with extension of access to information of administration of the state.

The special attention is spared to finding out of barriers that stand on a free access of citizens path to public information and to the decision of prospects of development of legislation about access to information.

Keywords: access to public information, informative relations, informative resources, mediaassociation, information, right for information.

Яворська І. М.

ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ФУНКЦІЇ СУДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 341.64

Подальший розвиток права, необхідність деталізації положень установчих договорів, забезпечення беззастережного застосування засад реалізації права міжнародної організації та дотримання права ЄС державами-членами, викликають необхідність у функціонуванні органів, які би забезпечували виконання зазначених завдань.

Право Європейського Союзу наділене значно більшою самостійністю, ніж право інших міжнародних організацій[2; с. 130]. Саме ця обставина зумовила необхідність наділення судового органу компетенцією, яка істотно відрізняється від компетенції інших міжнародних судових органів. Дослідженню питань правового статусу судових органів ЄС приділялась значна увага такими