ПОЛТИЧНА АНАЛІТИКА

УДК:351,751(477) © *Василь Карпо, Іван Осадца*

ОСОБЛИВОСТІ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПРИЙНЯТТЯ НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»

Стаття присвячена питання змін доступу до інформації в Україні після прийняття у 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації». Автори вказують на недосконалість українського законодавства в інформаційній сфері у питання забезпечення доступу до інформації. Не став рятівним у даному питанні і закон України «Про доступ до публічної інформації», про що свідчить статистика моніторингу судових рішень у питання виконання органами влади положень даного закону. Ще одним приводом для оптимізму в Україні щодо вирішення питання доступу до інформації став нещодавно прийнятий Закон № 0947, який покликаний привести українське законодавство до європейських стандартів та дозволить громадянам України реалізувати право на доступ до публічної інформації.

Ключові слова: *доступ до інформації, закон, інформаційні відносини, прозорість державної влади.*

Статья посвящена вопросу изменений доступа к информации в Украине после принятия в 2011 г. Закона Украины «О доступе к публичной информации». Авторы указывают на несовершенство украинского законодательства в информационной сфере в вопросах обеспечения доступа к информации. Не стал спасительным в данном вопросе и закон Украины «О доступе к публичной информации», о чем свидетельствует статистика мониторинга судебных решений в вопросе выполнения органами власти положений данного закона. Еще одним поводом для оптимизма в Украине по решению вопроса доступа к информации стал недавно принятый Закон № 0947, который призван привести украинское законодательство к европейским стандартам и позволит гражданам Украины реализовать право на доступ к публичной информации.

Ключевые слова: *доступ к информации, закон, информационные отношения, прозрачность государственной власти.*

The article deals with changes in access to information in Ukraine since the adoption in 2011 of the Law of Ukraine «On access to public information». The authors point to the imperfection of Ukrainian media legislation in issue of access to information. Is no salvation in this matter and the Law of Ukraine «On Access to Public Information», as evidenced by statistics monitoring judgments in question compliance with the authorities of the provisions of this law. Another cause for optimism in Ukraine to address the issue of access to information was recently passed law number 0947, which aims to bring Ukrainian legislation to EU standards and allow citizens Ukraine to implement the right of access to public information.

Keywords: *Access to Information, law, information relations, transparency of government.*

Отримання документованих або публічно оголошених відомостей про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі, є засобом участі фізичних та юридичних осіб у суспільних і державних справах. Саме тому суспільні відносини, що виникають з приводу одержання інформації, потребують правового регулювання. Особливо важливою є правова регламентація об'єктно-суб'єктного складу відносин з приводу доступу до інформації в умовах формування демократичної, правової держави в Україні, найвищою соціальною цінністю якої визнається людина. Підвищують актуальність питання правового регулювання доступу до інформації процеси розвитку інформаційних технологій, формування інформаційного суспільства.

Сьогодні стало досить розповсюдженим явище визнання того, що культура секретності, яка використовується багатьма урядами країн світу, як певний запобіжний засіб власного існування, втрачає свої позиції. В глобальний період комп'ютеризації та інформатизації стало набагато важче приховувати будь-яку інформацію. Уряди країн світу змушені забезпечувати умови надання доступу до інформації [1, с. 23].

У науці інформаційного права провідні дослідники аналізують питання змісту та ознак поняття «право на інформацію», практичної реалізації суб'єктивних інформаційних прав різними категоріями суб'єктів тощо. У своїх наукових працях зазначені і суміжні питання розкривають такі науковці як: В.М. Брижко,

М.С. Демкова, Р.А. Калюжний, Д.В. Колобанов, Л.В. Кузенко, Є.В. Петров, В.С. Цимбалюк, М.Я. Швець та інші [3, 5, 12]. Питання доступу до різних видів інформації описані в аналітичних роботах певних громадсько-політичних об'єднань. У них здійснено аналіз матеріалів, які стосуються проблем правового регулювання доступу до публічної інформації, результати моніторингів за дотриманням центральними органами державної влади права громадян на одержання інформації на основі процедури інформаційного запиту та за функціонуванням веб-сторінок центральних органів державної влади, а також запровадження в Україні електронного урядування.

Закони, які регулюють відкритість інформації і процесів пов'язаних з нею на початку XXI ст., стали звичним явищем серед демократичних країн. Більш ніж 50 країн світу прийняли вичерпні закони, які забезпечують доступ до інформації, і більш ніж у 30 країнах планується прийняття такого роду законів у найближчий час. Закони по доступ до інформації багато в чому однотипні і дозволяють громадянам та резидентам реалізувати своє право на доступ до інформації, а також кожному, кому це необхідно, вимагати отримання інформації від органів державної влади [1, с. 84].

Першими країнами, у яких нормативно закріплено право на інформацію, були скандинавські країни: Швеція (конституційний Закон про свободу преси прийнято в 1766 р.), а потім через два століття Фінляндія (Закон 1951 р.). У 1966 р. був прийнятий Закон США про свободу інформації, у якому представлено нові інтерпретації і нові легітимні форми захисту свободи інформації. У 1970 р. аналогічні закони прийняті в Данії і Норвегії, у 1973 р. – в Австрії, у 1978 р. – у Франції і Нідерландах, у 1982 р. – в Австралії, Новій Зеландії і Канаді, у 1990 р. – в Італії, у 1992 р. – в Угорщині, у 1993 р. – у Португалії, у 1994 р. – у Бельгії, у 1997 р. – в Ірландії і Таїланді, у 1998 р. – в Кореї й Ізраїлі, а 1999 р. – у Чеській Республіці і Японії, у 2000 р. – у Республіці Болгарія, у 2001 р. – у Польщі [4, с. 68].

Багато з існуючих законів по доступу до інформації на сьогодні вже застарілі, оскільки вони не враховують тих змін у суспільстві, які відбулися з моменту їх прийняття, тобто існує досить багато законів, що неадекватно відповідають сучасним реаліям. В деяких країнах закони до цього часу знаходяться в «замороженому» стані

через їх недостатню реалізацію. Старі закони сьогодні потребують змін, які б відображали ті сучасні явища та процеси у суспільстві, спричинені технологічним прогресом.

Реалізація доступу до інформації в будь-якій країні все ж таки повільними кроками відбувається, і неможливо сьогодні сказати громадянину певної країни, що в нього немає права на отримання інформації.

У нашій державі загальні засади реалізації права особи на доступ до інформації в усіх сферах суспільного і державного життя України донедавна закріплював Закон України «Про інформацію» [11]. Основним засобом доступу до інформації Закон України «Про інформацію» визначає інформаційний запит [11, с. 32]. Предметом інформаційного запиту Закон встановлює офіційні документи, письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з певних питань. Тобто відомості про діяльність недержавних установ та організацій прямо не визнаються предметом інформаційного запиту.

Декілька слів про погляди науковців на природу доступу до інформації. Є.В. Петров у межах вузького підходу до тлумачення права на інформацію ототожнює останнє з правом на одержання (доступ) до інформації і визначає як відносне право. Варто погодитись з позицією, що суб'єктивне право на доступ до інформації є відносним правом, оскільки такому праву одного суб'єкта інформаційних відносин відповідає юридичний обов'язок іншого суб'єкта в межах і порядку, визначених законодавством України, задовольнити потребу запитувача (користувача; особи, яка потребує інформації тощо) [14].

Деякі дослідники розрізняють активне і пасивне право на доступ до інформації [2, с. 51-56]. Активне право на доступ до інформації відкриває можливість безпосереднього ознайомлення з інформацією органів виконавчої влади.

За способом забезпечення громадян інформацією дослідники виділяють такі форми пасивного доступу: поширення інформації в засобах масової інформації, випуск спеціалізованих брошур і збірників, розміщення інформації в Інтернеті, розміщення інформації на стендах офіційної інформації в приміщеннях, де розташовані органи виконавчої влади [2, с. 56].

Необхідність прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» зумовлена відсутністю ефективних правових механізмів реалізації закріпленого у статті 34 Конституції України права кожного на доступ до інформації, зокрема, публічної інформації – тієї, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень та інформації, що становить суспільний інтерес. Законопроект розроблено на реалізацію статей 18, 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Рекомендацій Ради Європи: № R (81) 19 про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні органів влади та № R (2008) про доступ до офіційних документів, виконання вимог Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р. № 1466 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», Плану заходів з виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затвердженим Указом Президента України від 20 січня 2006 р. № 39, Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», затвердженою Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742 [13].

На етапі становлення української держави проблема забезпечення прозорості в діяльності органів влади є однією з перешкод, які стоять на шляху демократичного розвитку нашої держави. Прикладів порушення або перешкоджання реалізації права на доступ до інформації сьогодні можна навести безліч: неправомірна відмова органів влади у наданні інформації через її віднесення до інформації з обмеженим доступом; незаконне застосування грифів обмеження доступу до інформації «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування»; ігнорування інформаційних запитів; перешкоди в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів влади, не говорячи вже про проекти таких актів; неналежне виконання органами влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність (в тому числі через мережу Інтернет) тощо.

Отже, можна констатувати, що існуюча державно-правова практика з питань надання інформації не відповідає стандартам демократичної держави. Однією з основних причин існування такої ситуації є відсутність закону, який би чітко визначив види інформації з обмеженим доступом та критерії віднесення її до такої. Закон України «Про інформацію» не вирішує цю проблему, а навпа-

ки – фактично не розмежовує публічну інформацію від приватної, визначаючи конфіденційну інформацію як таку, що може належати органам влади і може поширюватися за їх бажанням і до передбачених ними умов. Окрім того, норми Закону «Про інформацію» є декларативними і створюють широке поле для зловживання службовцями обмежувати доступ до інформації на власний розсуд. Удосконалення законодавства про доступ до публічної інформації повинно відбуватися шляхом прийняття окремого процедурного Закону про доступ до публічної інформації, який повинен вирішити проблеми, окреслені вище. Вирішення цих проблем шляхом внесення змін до чинного Закону «Про інформацію» на сьогодні є безперспективним, оскільки вимагатиме змін і доповнень до великої кількості нормативно-правових актів в інформаційній сфері, і може гальмувати вирішення проблем, пов'язаних саме з доступом до публічної інформації. Тому, ефективнішим є прийняття Закону «Про доступ до публічної інформації», змінивши відповідні норми у чинному Законі «Про інформацію» [14].

Метою законопроекту є забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень та створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом: визначення режиму доступу до неї, а саме – виключних підстав обмеження доступу до інформації, встановленням відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації, встановленням для Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини додаткових гарантій в межах повноважень, визначених Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», для забезпечення реалізації права на доступ до інформації, встановленням максимально коротких строків для розгляду запитів на інформацію тощо.

Прийняття Верховною Радою України Закону України «Про доступ до публічної інформації», безумовно, будучи значним кроком на шляху до побудови відкритого суспільства в Україні, сприятиме громадянам у реалізації їх конституційного права на доступ до інформації (ст.40, 50 Конституції України), стимулюватиме підвищенню якості прийнятих рішень органами виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тощо.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» навряд чи одразу вирішить всі проблеми пов'язані із здійсненням та забезпе-

ченням права на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень. Прийнятий Закон хоча і дає чітке визначення поняття «публічна інформація» та визначає перелік інформації з обмеженим доступом, однак механізм отримання інформації за запитом від розпорядників інформації залишається подібним тому, який визначений Законом України «Про інформацію», та залишає розпорядникам інформації можливості для відмови у задоволенні запитів, ненадання відповіді на запити тощо. Передбачене Законом право суб'єктів інформаційних відносин на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації в порядку адміністративного судочинства не можна охарактеризувати як ефективний спосіб захисту порушеного права, оскільки за час вирішення спору судом, потреба особи в отримані інформації може втратити свою актуальність [13].

Варто наголосити на тому, що законодавець скористався екстенсивним способом вдосконалення нормативного регулювання відносин пов'язаних із доступом до публічної інформації і замість того, щоб вдосконалити механізм одержання такої інформації, визначений Законом України «Про інформацію», було прийнято новий закон, який також не можна назвати досконалим. Звичайно, прийняття Закону спрямоване на вдосконалення правових механізмів реалізації закріпленого у статті 34 Конституції України права кожного на доступ до інформації, однак реальну соціальну цінність Закону України «Про доступ до публічної інформації» зможе показати лише практика його застосування. Для того, щоб закон запрацював у повному обсязі, необхідно також було внести зміни до 51 закону і чотирьох кодексів.

Нажаль, на думку більшості як експертів так і громадськості, Закон України «Про доступ до публічної інформації» не став таким революційним, як про нього всі думали. Можна констатувати, що діяльність органів влади не стала прозорою та зрозумілою для пересічних громадян. Відомості про державні закупівлі, генплани міст, проекти рішень сесій міських рад та багато іншої суспільно важливої інформації, згідно закону «Про доступ до публічної інформації», громадяни повинні отримувати від чиновників протягом п'яти робочих днів. Та у реальному житті отримати цю та іншу, не менш важливу інформацію може не кожен і не завжди. Як показує практика, органи влади або не надають відповіді на

інформаційні запити, або ж надають не у повному обсязі. Каменем спотикання є напівсильна дія згаданого документу через його неузгодженість з іншими законодавчими актами. Деякі експерти з питань доступу до інформації почали називати даний процес «недоступним доступом» [6]. Це також підтверджується звітами по моніторингу ситуації різними аналітичними установами, зокрема щодо відкритості влади у контексті дії закону «Про доступ до публічної інформації».

Забезпечення вирішення цієї проблеми було покладено на Закон України № 0947. Закон покликаний привести українське законодавство до європейських стандартів та дозволить громадянам України реалізувати право на доступ до публічної інформації. Документ відкриє для громадськості інформацію про доходи та витрати державних службовців, заборонить засекречення інформації про діяльність держави, і зніме гриф секретності з документів минулих років [7].

За ухвалення проекту № 0947 неодноразово висловлювалися українські громадські організації, журналісти та провідні міжнародні організації у сфері протидії корупції та свободи слова (Access Info Europe, ARTICLE 19, Transparency International та Centre for Law and Democracy). Прийняття законопроекту штучно затягувалося вже протягом двох років. Закон передбачає зміни до 4 кодексів та 53 законів України і узгоджує їх положення з нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації» та нової редакції Закону України «Про інформацію», зокрема, врегульовує ряд важливих питань, пов'язаних з прозорістю інформації про бюджетні витрати, розпорядженням державним чи комунальним майном, правом громадськості на доступ до засідань Верховної Ради України і місцевих рад та багато іншого [8]. Також у законопроекті пропонується запровадити штрафи за «необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації» [9].

Закон № 0947 містить ще ряд нововведень, які потребують детальнішого аналізу. Саме ці нововведення вказують на значимість прийнятого Закону України у порівнянні з уже існуючим законодавством в інформаційній сфері. Одним із дуже важливих, хоча

і не пов'язаних безпосередньо із доступом до інформації, положень нового закону є скасування норми Цивільного кодексу, яка встановлює презумпцію недостовірності негативної інформації про особу і покладає на відповідача в справах про дифамацію обов'язок довести її правдивість. Таке положення явно суперечить визнаним міжнародним стандартам свободи слова і не узгоджується з новою редакцією закону «Про інформацію». Інше положення стосується вдосконалення підстав для звільнення друкованих ЗМІ та інформаційних агентств від відповідальності за поширення недостовірної інформації. Зокрема, крім суто технічної зміни щодо звільнення від відповідальності за інформацію, що міститься у відповіді на запит, поданий відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», або у відповіді на звернення (раніше – у відповідях на запити за законом «Про інформацію»), розширюється можливість звільнення від відповідальності за цитування публічних виступів або повідомлень суб'єктів владних повноважень, фізичних та юридичних осіб (раніше це стосувалось лише офіційних виступів посадових осіб державних органів, організацій і об'єднань громадян) [10].

Попередня редакція статті 5 Закону України «Про захист персональних даних» автоматично відносить всі персональні дані (крім знеособлених) до інформації з обмеженим доступом. Винятком є лише персональні дані фізичної особи, яка претендує зайняти чи займає виборну посаду або посаду державного службовця першої категорії (крім окремих даних прямо передбачених законом), а також у випадках, коли існує пряма заборона закону відносити персональні дані до закритої інформації. Таке положення суттєво суперечило принципу максимальної відкритості публічної інформації і часто використовувалось розпорядниками та судами для відмови в наданні інформації.

Зміни до Закону «Про захист персональних даних» перш за все скасовують презумпцію конфіденційності персональних даних і передбачають, що персональні дані лише можуть бути віднесені до конфіденційної інформації про особу законом або відповідною особою. При цьому закон прямо передбачає, що не є обмеженою в доступі інформацією:

– персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або

органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень;

– персональні дані, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру,оформленій за формою і в порядку, встановленими Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (крім встановленого переліку);

– інформація про отримання у будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна.

Оновлена норма передбачатиме можливість встановлення і інших законних заборон на віднесення персональних даних до інформації з обмеженим доступом. Таким чином, закріплена в Законі «Про доступ до публічної інформації» вимога за якою не запитувач інформації має доводити, що інформація є відкритою, а розпорядник цієї інформації може відмовити лише у випадку, коли для цього існують обґрунтовані підстави, нарешті знайшла своє відображення і в Законі «Про захист персональних даних» [9].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» в статті 15 встановлює загальний перелік інформації, що має обов'язково оприлюднюватись розпорядниками на їх офіційних веб-сайтах чи в ЗМІ. Однак без прямого включення аналогічних положень до законів, що регулюють статус і повноваження органів влади, на практиці зазначені вимоги практично не виконувались, особливо на місцевому рівні.

Саме тому новий закон вносить зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» і встановлює обов'язок для органів місцевого самоврядування оприлюднювати:

– протоколи засідань рад;

– акти органів місцевого самоврядування;

– проекти актів органів місцевого самоврядування (у разі виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадках – оприлюднюються негайно після їх підготовки)

– висновки, пропозиції, протоколи засідань постійних комісій, що діють при радах.

Аналогічні вимоги стосуються і оприлюднення інформації про діяльність місцевими державними адміністраціями, зокрема, щодо оприлюднення регуляторних актів та актів індивідуальної дії, а також проектів нормативно-правових актів для громадського обговорення [10].

Отже, питання вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу доступу до інформації, є актуальними. Це пов'язане не лише з розвитком демократичних перетворень у державі та активністю вітчизняних і зарубіжних громадсько-політичних інституцій у дослідженні зазначеної проблематики, а й з конкретними недоліками чинних норм вітчизняного права.

Безумовно, законодавство України з регламентації доступу до інформації потребує змін. Однак такі зміни мають ґрунтуватися на результатах фундаментальних наукових досліджень відповідних суспільних відносин, що складаються в Україні. Слід зрозуміти зміст поняття «доступ до інформації», правильно визначити суб'єкти доступу, а також види, категорії інформації, до яких можливий доступ, та процедуру одержання інформації.

Джерела та література:

1. Бенисар Д. Свобода информации и доступ к правительственным документам. Обзор законодательства по доступу к информации в мире. – М: Де Ново, 2004. – 160 с.

2. Брижко В. М. До питання застосування у правотворчості понять "інформація" та "дані" // Правова інформатика. – К., 2005. – № 4 (8)/2005. – С. 31-37.

3. Вступ до інформаційної культури та інформаційного права / За ред. М. Я. Швеця та Р. А. Калюжного. – Ужгород: ІВА, 2003. – 240 с.

4. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури: Порівняльний аналіз. – К.: Міленіум, 2002. – 240 с.

5. Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М. С. Демкова, М. В. Фігель. – К.: Факт, 2004. – 336 с.

6. Таран В., Слизьконіс Д. Недоступний доступ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/articles/2013/05/15/6989817/

7. Закон 0947 виведе українських чиновників з тіні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrainian.voanews.com/content/ukraine-corruption-nesterenko/1882589.html

8. Розширений доступ до публічної інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://platforma-reform.org/?attachment_id=99#main

9. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» // Відомості Верховної Ради, 2014, № 22, ст. 816

10. «Повний доступ»: що змінює Законопроект №0947? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://medialaw.kiev.ua/Analytics/371/

11. Закон України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України, 1992. – № 48 від 01.12.92.

12. Марущак А. Правове регулювання доступу до інформації в Україні // http://www.personal.in.ua/article.php?ida=579 (Дата перегляду 12 вересня 2008 р.).

13. Доступ до публічної інформації: посібник із застосування «трискладового тесту» / Роман Головенко, Дмитро Котляр, Дар'я Слизьконіс; за заг. ред. Д.М. Котляра. – К.: ЦПСА, 2014. – 152 с.

14. Абетка з доступу до публічної інформації: навчально-методичний посібник / За ред. Д.М. Слизьконіс, В.В. Тарана. Автори-укладачі: Р.В. Балабан та ін. – К.: Центр Політичних Студій та Аналітики, 2012. – 88 с.