

І. Березовська

Львівський національний університет імені Івана Франка,
канд. юрид. наук, асист.
кафедри адміністративного та фінансового права

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ”

© Березовська І., 2016

Досліджено питання доступу громадян до публічної інформації. Розглянуто та проаналізовано проблеми, пов'язані із застосуванням Закону України “Про доступ до публічної інформації” адміністративними судами. Обґрунтовано пропозиції щодо вирішення проблем у цій сфері.

Ключові слова: інформація, публічна інформація, запит, звернення, розпорядник інформації.

И. Березовская

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНА УКРАИНЫ “О ДОСТУПЕ К ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ”

Статья посвящена исследованию вопросов доступа граждан к публичной информации. Рассмотрены и проанализированы проблемы, связанные с применением Закона Украины “О доступе к публичной информации” административными судами. Обоснованы предложения по устранению проблем в этой сфере.

Ключевые слова: информация, публичная информация, запрос, обращение, распорядитель информации.

I. Berezovska

CURRENT ISSUES OF ACCESS OF CITIZENS TO PUBLIC INFORMATION AND PROBLEMS OF THE LAW OF UKRAINE “ON ACCESS TO PUBLIC INFORMATION”

The article is devoted to the issues of citizens' access to public information. Considered and analyzed problems related to the application of the Law of Ukraine “On access to public information” by the administrative courts. The propositions concerning the elimination of problems in this area are grounded.

Key words: information, public information, request, appeal, manager of information.

Постановка проблеми. Право на отримання публічної інформації є конституційним правом будь-якої особи. Право на доступ до інформації гарантовано низкою міжнародно-правових актів, серед яких Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини, Міжнародний пакт про

громадянські й політичні права. Основним нормативно-правовим актом, який регулює порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка вважається публічною, є Закон України “Про доступ до публічної інформації”, а також Конституція України та Закон України “Про інформацію”. Забезпечення доступу громадян до публічної інформації є основним індикатором відкритості публічної влади. Ухвалений у 2011 р. Закон України “Про доступ до публічної інформації” мав би наблизити нашу державу до кращих демократичних практик організації діяльності органів публічної влади. Проте у забезпеченні доступу до публічної інформації, як і у будь-якому іншому процесі, є свої здобутки і недоліки. До позитивних сторін можна зарахувати те, що активізувалася діяльність української влади щодо забезпечення права кожного на доступ до публічної інформації, якою володіють суб’єкти владних повноважень. Встановлені Законом строки опрацювання та підготовки відповіді на запит мотивують розпорядників інформації на підготовку і надання відповіді запитувачам у визначений термін. Ефективним стимулом до виконання вищезгаданого Закону стало визначення відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації. Проте, говорячи про реалізацію права на доступ до інформації, доцільно зазначити, що чинне законодавство не врегулювало всі питання в цій сфері. Важливо та доцільно наголосити на проблемах забезпечення доступу громадян до публічної інформації, з якими стикаються і запитувачі, і розпорядники інформації, та які досліджують вітчизняні та зарубіжні науковці.

Аналіз дослідження проблеми. Безпосередньо науковим дослідженням проблем відкритості влади займалися такі науковці, як: Е. Афонін, О. Бабінова, І. Василенко, Ю. Габермас, Н. Гудима, Д. Гунін, І. Жаровська, В. Мельниченко, І. Ібрагімова, В. Комаровський, С. Телешун, Є. Тихомирова та ін. Усі ці дослідники зосереджували увагу на різних аспектах забезпечення відкритості органів влади, але розробок щодо комплексної програми дій та заходів немає. Проблеми забезпечення права особи на інформацію, зокрема реалізацію права на доступ до публічної інформації, досліджували такі вчені, як: І. Арістова, А. Грищенко, М. Демкова, Є. Захарова, В. Колісник, Б. Кормич, Т. Костецька, Л. Кузенко, О. Логінов, А. Марущак, О. Марценюк, К. Маштак, Г. Почепцов, Т. Слінько, Ю. Тодика та інші.

Метою статті є визначення актуальних проблем доступу громадян до публічної інформації та аналіз проблемних питань, пов’язаних із застосуванням положень Закону України “Про доступ до публічної інформації”.

Виклад основного матеріалу. Необхідною умовою забезпечення передбачених Конституцією України прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами є прозорість влади. Конституція України закріплює у ст. 34 право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [1]. Ця норма повною мірою відповідає положенням Загальної декларації прав людини, Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права і багатьох інших міжнародних нормативно-правових актів.

Сьогодні виникає багато труднощів у сфері доступу громадян до публічної інформації, якою володіють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Однією з причин такої ситуації є недосконалість законодавства України про інформацію, яке не відповідає сучасному рівню розвитку інформаційних відносин та не може адекватно вирішувати проблеми, що виникають. Сьогодні продовжується наукова полеміка щодо сутності інформаційних відносин і, відповідно, розвитку понятійно-категоріального апарату в цій сфері. Неоднозначність та хаотичність застосування термінології у чинному законодавстві створює проблеми тлумачення та практичного застосування правових норм.

Відомо, що будь-яка діяльність спирається на використання професійної термінології. Починаючи дослідження відносин в інформаційній сфері, насамперед доцільно з’ясувати сутність поняття “інформація”, яке закріплене в чинному законодавстві України. Так, у Законі України “Про

інформацію” [2] та у Цивільному кодексі України [3] законодавець визначає інформацію як “будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді”. Водночас в Законі України “Про захист економічної конкуренції” [4] подано розгорнуте визначення, зокрема інформація розглядається як “відомості в будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп’ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості”. Як бачимо, аналіз базового поняття “інформація” на підставі розгляду лише трьох законодавчих актів України вже доводить неоднозначне тлумачення, що створює певні перешкоди для застосування правових норм у практичній діяльності. Також варто наголосити на неоднозначному тлумаченні в законодавстві таких понять, як “конфіденційна інформація” та “таємна інформація”. Дивує, що в основному нормативно-правовому акті України, який регулює відносини в інформаційній сфері, – Законі України “Про інформацію” – не згадується поняття “публічна інформація”. На мою думку, зважаючи на вищезазначене, доцільно було б переглянути всі чинні нормативно-правові акти в сфері інформаційних відносин, щоб досягти категоріальної чіткості.

Варто зауважити, що недоліком інформаційного законодавства можна також вважати відсутність визначення поняття “суспільно необхідна інформація”, яке вживається в ст. 13 Закону України “Про доступ до публічної інформації” [5], проте у Законі не міститься його тлумачення. Категоріальна чіткість та однозначність допомогли б коректно застосовувати трискладовий тест, зараховуючи ту чи іншу інформацію до інформації з обмеженим доступом. Також визнання певної інформації суспільно необхідною гарантує звільнення від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом та є безперечним юридичним фактом, який дозволяє поставити питання про поширення такої інформації без згоди її власника. Відповідно до ст. 29 Закону України “Про інформацію” під суспільно необхідною інформацією розуміють інформацію, що є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення [2]. Проте необхідно з’ясувати, що саме означає “предмет суспільного інтересу”, оскільки це також є оцінною категорією. На мою думку, в цьому питанні могли б стати у нагоді напрацювання та практичні рекомендації науковців.

Так, Р. Карвер у своїй книзі “Свобода інформації: теорія та практика” пропонує, вирішуючи питання, чи є інформація суспільно необхідною, суспільний інтерес розуміти як вигоду громадськості від того, що певна інформація стане доступною. Він також звертає увагу, що важко визначити, якою ця вигода могла б бути, оскільки природно, за його словами, що вона змінюватиметься від справи до справи. Доволі слушними можуть виявитися наведені у книзі Р. Карвера критерії, які визначив Комітет з етики Британського національного союзу журналістів (NUJ): а) виявлення чи викриття злочину або серйозного проступку; б) захист суспільного здоров’я чи безпеки; в) запобігання введенню в оману громадськості певними твердженнями чи діями з боку особи чи організації; г) викриття неналежного використання державних коштів чи інших форм корупції в державних органах; д) розкриття потенційних конфліктів інтересів у тих, хто посідає владні й впливові місця; е) викриття жадібності корпорацій; є) викриття лицемірної поведінки тих, хто займає високі посади [6, с. 28].

В. Речицький пропонує до суспільно необхідної інформації зараховувати інформацію, яка: свідчить про загрозу державному суверенітету та територіальній цілісності України; порушення інтересів територіальних громад і права власності народу України; дає змогу здійснити обґрунтований політичний вибір; гарантує обізнаність із подіями та фактами, що безпосередньо впливають на стан і характер життя людини; забезпечує реалізацію конституційних прав, основоположних свобод і обов’язків; запобігає правопорушенням, введенню громадськості в оману, а також шкідливим екологічним та іншим наслідкам від діяльності (бездіяльності) суб’єктів господарювання тощо.

Н. Петрова пропонує, вирішуючи питання, чи становить інформація суспільний інтерес, брати до уваги: 1) чи суперечить чиясь поведінка посадовому обов’язку; 2) чи йдеться про

наявність правопорушення; 3) чи є ознаки зловживання владою; 4) чи йдеться про недбале виконання обов'язків або неналежне управління публічним (державним) органом; 5) чи наявна корупція або шахрайство; 6) чи йдеться про загрозу здоров'ю, безпеці особи, групі осіб, довкіллю; 7) чи посадова особа вводила в оману громадськість публічними заявами; 8) судову помилку; 9) якщо йдеться про інтереси національної безпеки; 10) якщо йдеться про економічний добробут; 11) якщо йдеться про права людини [7, с. 64].

До проблемних питань доступу громадян до публічної інформації також можна зарахувати потребу в чіткішому правовому врегулюванні присвоєння інформації грифу “Для службового користування”. У цьому випадку йдеться про ухвалення переліків видів службової інформації виключно на підставі рішення суб'єкта владних повноважень та неправомірне застосування цього грифу. Сьогодні є випадки ухвалення таких переліків з абсолютно необґрунтованим внесенням до них тих чи інших відомостей. Ми стаємо свідками непоодиноких випадків, коли за грифом “Для службового користування” приховуються суспільно значущі рішення, зокрема інформація про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, зокрема відповідні документи, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб і найменування юридичних осіб, які одержали ці кошти або майно тощо. Цим порушується право громадян на доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес, і немає фактичних підстав для зарахування її до інформації з обмеженим доступом. Отже, залишається незрозумілим в такому випадку, як громадськість може здійснювати контроль за прийняттям рішень і тим більше брати участь у прийнятті управлінських рішень органами публічної влади на всіх етапах. Тому необхідно зазначити, що не може бути заздалегідь визначеного переліку відомостей, які є службовою інформацією. У кожному конкретному випадку, вирішуючи питання щодо зарахування інформації до службової, обов'язково треба обґрунтувати: 1) якому саме з інтересів загрожує розголошення інформації (наприклад, національній безпеці, територіальній цілісності тощо); 2) у чому саме полягатиме шкода в разі розголошення цієї інформації; 3) пояснити, чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Тобто, попри вжите в Законі України “Про доступ до публічної інформації” формулювання “перелік відомостей, що становлять службову інформацію” [5], цей перелік має складатися з категорій відомостей, які можуть належати до службової інформації, а не з опису конкретних відомостей, які автоматично будуть зараховані до службової інформації. Інакше це суперечило б статтям 6 і 9 Закону, відповідно до яких вимагається застосування “трискладового тесту” під час зарахування будь-яких відомостей до службової інформації, враховуючи обставини кожного окремого випадку. Аналіз ст. 9 Закону дає підстави стверджувати, що перелік відомостей, які можуть становити службову інформацію, може складатися лише щодо інформації, зазначеної в п. 2 ч. 1 ст. 9 Закону України “Про доступ до публічної інформації” (“зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці”). Не може бути складений вичерпний перелік інформації, про яку йдеться в п. 1 ч. 1 ст. 9 вищезгаданого Закону (“інформація що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень”). Це пов'язано з тим, що неможливо визначити коло всіх питань, які порушуються у службовій кореспонденції. Інакше кажучи, на статус службової інформації може претендувати лише внутрішнє листування та обговорення перед прийняттям конкретного рішення або документи щодо здійснення перевірок до прийняття рішення про результати перевірок. Інформація не може бути зарахована до службової, якщо ця інформація вже міститься у рішенні відповідного органу, зокрема й у актах індивідуальної дії, за винятком, як вже вище зазначено, інформації, що зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яка не належить до державної таємниці. Отже, інформацію про діяльність органів публічної влади та прийняті ними рішення не можна зарахувати до службової.

Сьогодні нерозв'язаною залишається також проблема забезпечення пасивного доступу громадян до інформації. Це стосується, насамперед, оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів публічної влади інформації щодо прийнятих рішень, ухвалених нормативно-правових актів, оприлюднення системи обліку документів тощо. Відкритість такої інформації не є системною і є швидше винятком, ніж повсякденною нормою.

Одним із критеріїв відкритості органів публічної влади в розвинених країнах є публічність інформації про доходи державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. В Україні окремими законами визначено категорії посадових осіб, які зобов'язані оприлюднювати відомості про свої доходи та доходи членів своїх сімей. Відповідно до ч. 6 ст. 6 Закону України "Про доступ до публічної інформації" не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України "Про запобігання корупції", крім відомостей, зазначених в абзаці четвертому частини першої статті 47 вказаного Закону [5].

Варто зауважити, що досі не вирішено проблему узгодженості правових норм різних законодавчих актів. Насамперед це стосується законів України "Про доступ до публічної інформації", "Про захист персональних даних", "Про інформацію". Бракує нормативно-правових актів, які б конкретизували положення Закону України "Про доступ до публічної інформації" та містили б чіткі механізми реалізації правових норм. Також окрему увагу потрібно приділити проблемі відповідальності за порушення інформаційного законодавства.

У контексті досліджуваної проблематики потрібно зазначити, що на практиці часто виникають проблеми, пов'язані із застосуванням положень Закону України "Про доступ до публічної інформації" адміністративними судами. Аналіз судової практики дав змогу виокремити низку проблемних питань у цій сфері, найпоширеніші з яких: відмова в задоволенні запиту на інформацію; ненадання відповіді на інформаційний запит; надання недостовірної, неповної та неточної інформації та несвоєчасне надання інформації. Основною причиною, яка спричиняє виникнення вказаної категорії спорів, є те, що запитувачі та розпорядники інформації неоднаково тлумачать її статус та можливості її отримання.

Висновки. Важливою складовою розвитку відносин у сфері забезпечення доступу громадян до публічної інформації стало формування вітчизняного інформаційного законодавства, у якому враховано положення численних міжнародних нормативно-правових актів. Розвиток чинного законодавства в цій сфері значно розширив можливості для реалізації конституційних прав громадян на інформацію та свободу інформаційної діяльності, створив умови для реалізації потреб активної частини суспільства в інформаційній взаємодії з органами публічної влади. Водночас поряд із позитивами залишається невирішеною низка проблем, які пов'язані з доступом громадян до публічної інформації, і відповідно перешкоджають забезпеченню прозорості діяльності публічної адміністрації. До них можна зарахувати:

- невпорядкованість термінології інформаційного законодавства;
- неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації;
- проблема забезпечення пасивного доступу громадян до інформації;
- хаотичний розвиток інформаційного законодавства, що полягає в неузгодженості правових норм різних законодавчих актів;
- відсутність реальних механізмів забезпечення відповідальності за порушення інформаційного законодавства.

Вирішивши всі вищезазначені проблеми, можна буде забезпечити реальне здійснення передбаченого Конституцією України права людини на доступ до інформації, що є необхідною умовою забезпечення прозорості діяльності публічної адміністрації, а також сприятиме розбудові в Україні інформаційного простору на засадах європейських цінностей.

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141. 2. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної

Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650. 3. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356. 4. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64. 5. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314. 6. Карвер Р. Свобода інформації : теорія та практика: навч. посіб. для державних службовців / Р. Карвер, Л. Гамерер, С. Бучанан, Е. Мугедіні, Є. Захаров. – К. : Тютюкін, 2010. – 128 с. 7. Петрова Н. Медіа право: для студентів факультетів/відділень журналістики / Н. Петрова, В. Якубенко. – К.: ТОВ “Київська типографія”, 2007. – 280 с.

REFERENCES

1. *Konstytutsiya Ukrayiny vid 28 chervnya 1996 r.* [The Constitution of Ukraine of June 28, 1996], *Journal of the Supreme Council of Ukraine*, 1996, No. 30, p. 141. 2. *Pro informatsiyu : Zakon Ukrayiny vid 02 zhovtnya 1992 r.*[On information: Law of Ukraine of October 2, 1992], *Journal of the Supreme Council of Ukraine*, 1992, No. 48, p. 650. 3. *Tsyvil'nyy kodeks Ukrayiny : Zakon Ukrayiny vid 16 sichnya 2003 r.* [The Civil Code of Ukraine: Law of Ukraine of January 16, 2003], *Journal of the Supreme Council of Ukraine*, 2003, No. 40–44, p. 356. 4. *Pro zakhyst ekonomichnoyi konkurentsiiyi: Zakon Ukrayiny vid 11 sichnya 2001 r.* [On protection of economic competition: Law of Ukraine of January 11, 2001], *Journal of the Supreme Council of Ukraine*, 2001, No. 12, p. 64. 5. *Pro dostup do publichnoyi informatsiyi : Zakon Ukrayiny vid 13 sichnya 2011 r.* [On access to public information: Law of Ukraine of January 13, 2011], *Journal of the Supreme Council of Ukraine*, 2011, No. 32, p. 314. 6. Karver R., Hamerer L., Buchanan S., Muhedini E., Zakharov Ye. *Svoboda informatsiyi: teoriya ta praktyka: navchal'nyy posibnyk dlya derzhavnykh sluzhbovtiv* [Freedom of Information: Theory and Practice], Kyiv, Tyutyukin Publ., 2010, 128 p. 7. Petrova N., Yakubenko V. *Media pravo: dlya studentiv fakul'tetiv/viddilen' zhurnalistyky* [Media Law], Kyiv, TOV "Kyiv'ska typohrafiya" Publ., 2007, 280 p.