

## МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЄС ЩОДО ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ З УКРАЇНОЮ

### EU INTERNATIONAL STANDARDS ON ACCESS TO PUBLIC INFORMATION: COMPARATIVE ANALYSIS WITH UKRAINE

Юрченко М.М., к.політ.н., доцент,  
завідувач кафедри конституційного та міжнародного права  
Одеський державний університет внутрішніх справ

Костова Н.І., к.ю.н.,  
старший викладач кафедри конституційного та міжнародного права  
Одеський державний університет внутрішніх справ

Доступ до публічної інформації свідчить про неабияку актуальність цієї теми для пересічних українців та фахівців у сфері міжнародного права. Однак порівняно з більш розвиненими країнами світу Україна все ще відстає у цій сфері. Особливо різниця стає помітною під час порівняння імплементації законодавчих актів Верховної Ради та законодавчої бази ЄС. Наукові розвідки з питань доступу до інформації, регулювання суспільних відносин між державними органами, органами місцевого самоврядування, територіальними органами, установами, підвідомчими державними органами та фізичними і юридичними особами в сфері отримання та 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. Право на доступ до інформації породжує зобов'язання насамперед для держави, для тих, хто замінює її при виконанні певних функцій, або для тих, хто здійснює адміністративне управління ресурсами. Що стосується доступу до інформації, якою володіє держава, то слід зазначити, що обов'язок держави надати запитувану інформацію (або чітко відповісти, коли інформація потрапляє за деяким винятком) пов'язує всі органи та органи влади, що складають різні гілки уряду, а не лише органів виконавчої влади. Національне законодавство України в сфері доступу до публічної інформації за такими критеріями як системність і відповідність міжнародним стандартам знаходиться на рівні, який можна порівняти із рівнем законодавства ЄС.

**Ключові слова:** міжнародні стандарти, публічна інформація, доступ, права громадян, державні органи, українське законодавство.

Access to public information testifies to the great relevance of this topic for ordinary Ukrainian and specialists in the field of international law. At the same time, in comparison with the more developed countries of the world, Ukraine still lags behind in this area. The difference becomes especially striking when comparing the implementation of the legislative acts of the Verkhovna Rada and the legislative framework of the EU. Scientific research on access to information, regulation of public relations between state bodies, local authorities, territorial bodies, institutions subordinate to state bodies and individuals and legal entities in the field of receiving and disseminating information are extremely useful in the modern period of development of the Ukrainian state.

In fact, the right to information is a friend of the most important achievements of society on the path to the formation of a democratic state, where effective participation of citizens in governing the country is realized and there is real government accountability. The right to access information generates obligations primarily for the state, for those who replace it in the performance of its functions, or for those who administer resources. With regard to access to information held by the state, it should be noted that the state's duty to provide the requested information (or to give a clear answer when information comes in, with some exceptions) binds all bodies and authorities, constitute various branches of government and not just executive authorities. According to criteria such as consistency and compliance with international standards, the national legislation of Ukraine in the field of access to public information is at a level that can be compared with the level of EU legislation.

**Key words:** international standards, public information, access, citizens' rights, government agencies, Ukrainian legislation.

**Постановка проблеми.** Відповідно до міжнародних стандартів, що регламентують порядок доступу до публічної інформації, до такої інформації віднесено інформацію, яка вільно збирається, отримується, зберігається, використовується та поширюється. Обмеження права для збирання, одержання, зберігання, використання та поширення публічної інформації зумовлюються лише умовами зберігання, специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності. Право на доступ до публічної інформації є конституційним правом людини, передбаченим і гарантованим статтею 34 Конституції України, яка ґрунтується на положеннях статті 10 Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини, статті 19 Загальної декларації прав людини, статтях 18 та 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

Так, кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом 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.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями публічної інформації займаються науковці М. Антонов, В. Олійник, О. Кошова, М. Погосян та інші. Основні принципи доступу до публічної інформації, закріплені в аналізованих міжнародних нормативних документах, відображені в конституціях та національному законодавстві більшості країн світу. Чимало сучасних світових конституцій містять гарантії права на доступ до публічної інформації.

**Метою статті** є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес.

**Виклад основного матеріалу.** Основне право на свободу вираження поглядів згідно зі статтею 10 Європейської конвенції з прав людини (далі – Конвенція) охоплює право одержувати і передавати інформацію без втручання органів державної влади. Зазначене право доступу до інформації, закріплене у статті 10 Конвенції,

неодноразово було предметом розгляду Європейським судом з прав людини.

Кожний орган країн ЄС створює загальний реєстр своїх документів. Документи видаються у вигляді, зазначеному в запиті запитувача: у вигляді копії, включно з електронною копією, якщо документ існує в такій формі, або (без права вносити за межі установи) у вигляді оригіналу. Заяви про доступ до документів подаються письмово із зазначенням, за змоги, реквізитів документа. Письмові заяви можуть подаватися електронною поштою чи факсом. Остаточне рішення органу про відмову в доступі можна оскаржити в Суді ЄС.

У зазначених міжнародно-правових угодах їх учасники – суб'єкти міжнародного права здебільшого беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення доступу громадян, держав, міждержавних утворень до інформації. Отже, акцентується увага на створенні державами за допомогою національних правових механізмів умов для доступу до інформації. Іншими словами, наголошується на забезпеченні доступу до інформації. Основні принципи доступу до публічної інформації, закріплені в аналізованих міжнародних нормативних документах, відображені в конституціях і національному законодавстві більшості країн світу, в тому числі в Законі України «Про доступ до публічної інформації».

Нині понад 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 і ЗМІ мають право на отримання інформації про державні і муніципальні закони і заходи. З теоретичної точки зору цей принцип тісно пов'язаний із принципом свободи преси, під яким розуміється право на вільне 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 необхідно, щоб запобігти нанесенню шкоди законним інтересам громадян і держави.

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

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає механізми реалізації права на отримання інформації, в тому числі про діяльність органів влади, прийняття нових законів. У законі міститься чимало новацій, які раніше не використовувалися в українському законодавстві [1, с. 57]. Закон базується на положенні, що публічна інформація є відкритою, а доступ до неї, відповідно до Закону, здійснюється на принципах:

- 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- 2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених 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 роботи є подальше впровадження нормативно-правового забезпечення процесу доступу до публічної інформації. На нашу думку, це пози-

тивно 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 та оперативне оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в 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 прописаній в інших статтях цього закону механізм отримання відповідей на них є серйозним кроком вперед у національному законодавстві, який дозволив впорядкувати взаємовідносини владних структур і громадян у сфері отримання публічної інформації.

Стаття 12 визначає перелік суб'єктів відносин у вказаній вище сфері. Законодавець ввів певні інновації в цьому питанні, окресливши коло суб'єктів таким чином: 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 і обов'язки розпорядників інформації. Вони зобов'язані: 1) оприлюднювати інформацію, передбачену законодавством; 2) систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні; 3) вести облік запитів на інформацію; 4) визначати спеціальні місця для роботи запитувачів із документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації; 5) мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації; 6) надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації та оновлювати оприлюднену інформацію [1].

Якщо порівняти розглянуті нами правові норми із західноєвропейським законодавством, то знайдемо чимало паралелей. Однак один із законодавчих документів, який регулює доступ до інформації в ЄС, Регламент (Regulation) № 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» в сфері реалізації права на доступ до публічної інформації. Фактично ці норми закладають можливість моніторингу діяльності державних органів у сфері публічної інформації, їх підзвітність і можливість оцінювання ефективності проведеної роботи.

Треба мати на увазі, що кожна країна в ЄС має власний закон щодо доступу до публічної інформації громадян. Іноді такі законодавчі акти трактують процес отримання публічної інформації більш широко, ніж загальні правила ЄС. У Законі 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». Подається вичерпне визначення «суспільної інформації», якою визнається будь-яка інформація, пов'язана з суспільним життям у Республіці Болгарія, що дає можливість громадянам складати власну думку щодо діяльності відповідних органів відповідно до законодавства [2]. Як бачимо, подібне трактування доступу до публічної інформації значно ширше, ніж в українському законодавстві.

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, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України, так і з боку громадськості, громадських організацій, рад або навіть особисто громадян [3].

Повертаючись до Закону України «Про доступ до публічної інформації», необхідно виділити статтю 23, яка дає право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації і 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. Проблема в імплементації правових норм у сфері доступу до публічної інформації вона характеризує таким чином: «Часто суб'єкти владних повноважень не відрізняють запит на публічну інформацію та звернення громадян (які мають різну юридичну природу), що ускладнює механізм реалізації права громадян на доступ до публічної інформації. Насамперед ці 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». Ці категорії мають абсолютно різний зміст: запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні» [4].

Однією з проблем у сфері доступу до публічної інформації є мова викладу того чи іншого документу. Нерідко її розуміння є бар'єром для розуміння нормативно-правових актів, різних 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, які виходять за межі її досвіду та практики [5].

Проводячи порівняльний аналіз законодавства України та ЄС, треба зазначити, що Польща має власний закон щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації, який було прийнято у 2001 році. Стаття 4.1. цього закону визначає, що забезпечення доступу до публічної інформації є обов'язком владних органів. У статті 5.1. зазначено 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, які виконують державні функції, що пов'язані з виконанням цих функцій.

Стаття 6.1. детально регламентує види інформації, які підлягають обов'язковому оприлюдненню. Серед іншого, на увагу заслуговують: 1) заходи з внутрішньої і зовнішньої політики, в тому числі: а) наміри законодавчої і виконавчої влади, б) проекти нормативних актів, в) програми з реалізації публічних завдань, способів їх реалізації, продуктивності і наслідки реалізації цих завдань; 2) юридичні особи мають надавати інформацію щодо: а) правового статусу або правової форми, б) організації, в) предмету діяльності та компетенції, г) органів та осіб, які здійснюють у них функції, г) майна; 3) діяльність державних органів і їх організаційних підрозділів; 4) заходи державних юридичних осіб та юридичних осіб, органів місцевого самоврядування в області виконання суспільних завдань і їх діяльність в рамках бюджету і позабюджетної економіки; зміст і форма офіційних документів, зокрема зміст адміністративних актів та інших резолюцій. Загалом така детальна регламентація і форма викладення принципів доступу до публічної інформації, на нашу думку, більш сприятлива для включення у процес контролю над державними органами громадськості порівняно з аналогічним українським законом.

**Висновки.** Національне законодавство України в сфері доступу до публічної інформації за такими критеріями як системність, несуперечливість і відповідність міжнародним стандартам знаходиться на рівні, який можна порівняти із рівнем законодавства ЄС. Однак відповідні закони окремих країн ЄС є більш вдалимими з точки зору деталізації окремих аспектів процесу розповсюдження і оприлюднення публічної інформації, містять подекуди більш широкі трактування самого поняття «публічної інформації», пов'язують його з проблемою функціонування публічної інформації в межах всієї сукупності правових відносин, що виникають у цій сфері.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 «Про доступ до публічної інформації» / Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
2. Закон за доступ до обществена информация. Сборник закони. София : АПИС. 2000. Кн. 8. 93 с.
3. Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 «Про доступ до публічної інформації» / Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
4. Кирильчук В.В. Актуальні проблеми доступу до публічної інформації. URL: [http://3222.ua/article/aktualn\\_problemi\\_dostupu\\_do\\_publichno\\_nformats.htm](http://3222.ua/article/aktualn_problemi_dostupu_do_publichno_nformats.htm).
5. 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.