А. В. БЕРЕЗА. ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ЯК СКЛАДОВА ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ

Аналізується міжнародний досвід і українська практика забезпечення права громадян на доступ до інформації у контексті запровадження електронного уряду.

Ключові слова: *права і свободи людини і громадянина, державне управління, електронний уряд.*

Анализируется международный опыт и украинская практика обеспечения права граждан на доступ к информации в контексте внедрения электронного правительства.

Ключевые слова: *права и свободы человека и гражданина, государственное управление, электронное правительство.*

The article analyses the world experience and the Ukrainian practice of ensuring the right of citizens to information in the context of introducing the e-government.

Key words: *human rights, public administration, e-government.*

Досить часто концепція запровадження електронного уряду в Україні ототожнюється лише з наданням громадянам можливості отримати від органів державної влади інформації за допомогою сучасних інформаційних технологій, таких як сайти відповідних органів, он-лайн консультації тощо. Однак такий підхід є помилковим, оскільки не відповідає світовому розумінню права громадян на доступ до інформації.

Право шукати та отримувати інформацію закріплене в багатьох міжнародних документах. Міжнародний стандарт цього права встановлено у статті 19 Загальної декларації прав людини («Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів») і в частині 2 статті 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права («Кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір»)[1]. Обмеження на це право можуть накладатися лише на підставі закону і за умов, що це потрібно: 1) для поваги прав і репутації інших осіб або 2) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення (ч. 3 ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права).

Відповідно до ч. 2 статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод[2], здійснення права на свободу вираження поглядів (у тому числі права одержувати інформацію), оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що «встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для

© *БЕРЕЗА Анатолій Валентинович* – кандидат політичних наук, докторант Інституту держави і права ім.В.М. Корецького НАН України

захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду».

Слід зазначити, зазначені міжнародні договори гарантують мінімальні стандарти прав людини, у тому числі права на доступ до інформації. Зокрема, ст. 30 Загальної декларації прав людини встановлює правило, відповідно до якого «ніщо у цій Декларації не може бути витлумачено як надання будь-якій державі, групі осіб або окремим особам права займатися будь-якою діяльністю або вчиняти дії, спрямовані на знищення прав і свобод, викладених у цій Декларації». А відповідно до статті 53 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, яка має назву «Гарантія визнаних прав людини», «ніщо в цій Конвенції не може тлумачитись як таке, що обмежує чи уневажнює будь-які права людини та основоположні свободи, які можуть бути визнані на підставі законів будь-якої Високої Договірної Сторони чи будь-якою іншою угодою, стороною якої вона є».

Іншими словами, якщо національне законодавство встановлює певні гарантії прав людини, то його не можна обмежити лише на тій підставі, що міжнародні договори таких гарантій не встановлюють. Водночас, правові підстави будь-якого обмеження прав людини повинні бути обов'язково передбачені національним законом з дотриманням мінімального рівня гарантій, визначеного в міжнародному праві.

Європейські стандарти права на доступ до інформації ґрунтуються перш за все на положеннях статті 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і Європейський суд з прав людини при розгляді справ, пов'язаних із реалізацією цього права зазначав, що право на свободу вираження поглядів означає не лише специфічне завдання преси висвітлювати певну інформацію чи погляди, але й право громадськості отримувати інформацію[3].

Більш детально позицію Ради Європи з питань забезпечення права на доступ до інформації викладено в Рекомендації Rec (2002) 2 «Про доступ до офіційних документів», ухваленій Комітетом міністрів 21 лютого 2002 року на 784-му засіданні заступників міністрів[4]. У Рекомендації зокрема йдеться про те, що в плюралістичному й демократичному суспільстві відкритість органів державної влади та їх готовність надавати інформацію з питань, які становлять суспільний інтерес, є виключно важливою, оскільки широкий доступ до офіційних документів на основі рівноправності та відповідно до чітких правил: дає громадянам можливість виробити адекватне бачення та сформувати критичні погляди щодо стану суспільства, у якому вони живуть, та щодо органів влади, які ними керують, заохочуючи тим самим громадян до поінформованої участі в питаннях, що є предметом загального інтересу; сприяє більшій дієвості та ефективності адміністративних органів і допомагає підтримувати їх цілісність, усуваючи ризик корупції; є чинником, що підтверджує легітимність органів управління як державних служб і посилює довіру громадськості до органів державної влади.

Отже, відповідно положень Рекомендації, держави-члени Ради Європи повинні гарантувати кожній особі після здійснення нею запиту право доступу до офіційних документів, які є в розпорядженні органів державної влади. Під «офіційними документами» в Рекомендації розуміється будь-яка інформація, що зафіксована в будь-якому вигляді, розроблена або отримана органами державної влади і пов'язана з будь-якою державною чи адміністративною функцією, за винятком документів, що перебувають на стадії підготовки. А під «органами дер-

жавної влади» в Рекомендації розуміються: 1) уряд та адміністрація на національному, регіональному або місцевому рівні; 2) фізична або юридична особа, яка виконує функції урядовця або наділена адміністративними повноваженнями відповідно до національного законодавства.

Варто звернути увагу і на те, що особа, яка звертається із запитом по офіційний документ, не повинна пояснювати причини, через які вона бажає отримати доступ до офіційного документа, а формальності під час здійснення запиту мають бути зведені до мінімуму. Запит про доступ до офіційного документа має бути розглянутий будь-яким органом державної влади, в розпорядженні якого перебуває цей документ. Якщо орган державної влади не має у своєму розпорядженні запитуваного офіційного документа, він повинен, наскільки це видається можливим, вказати особі, що робить запит, на компетентний орган державної влади. Кожен запит про доступ до офіційного документа має бути розглянутий у короткий термін. Рішення має бути ухвалене, повідомлене та виконане впродовж визначеного строку, який може бути встановлений заздалегідь.

Обмеження права на доступ до офіційних документів мають бути: 1) чітко визначеними в законодавстві; 2) необхідними в демократичному суспільстві; 3) пропорційними легітимній меті (забезпечення національної безпеки, оборони та міжнародних зв'язків; охорона громадського порядку; запобігання, розшук та розслідування кримінальної діяльності; захист приватного життя та інших законних приватних інтересів; забезпечення комерційних та інших економічних інтересів, як приватних, так і державних; забезпечення рівності сторін у судовому провадженні; охорона природи; належне здійснення інспекцій, контролю й нагляду з боку органів державної влади; забезпечення державної економічної, монетарної та обмінної політики; забезпечення конфіденційності обговорень усередині органу державної влади або ж між кількома органами.

Водночас Рекомендація не виключає можливості відмови у доступі до інформації, якщо оприлюднення вміщеної в офіційному документі інформації призводить або може призвести до порушення легітимної мети, незважаючи на переважаючий інтерес громадськості в такому оприлюдненні.

Серед принципів доступу до інформації, якими послуговуються європейські країни слід зазначити: максимальне розкриття інформації; обов'язковість оприлюднення інформації державними органами; сприяння публічності інформації; обмеження випадків закритості інформації; сприяння доступу до інформації; доступна плата за доступ до інформації; захист інформаторів та ін.[5]

Крім того, спеціальні положення, що передбачають право на доступ до інформації про діяльність органів влади, міститься в Конституціях Бельгії (ст. 32), Греції (ч. 3 ст. 10), Естонії (ч. 2 ст. 44), Польщі (ст. 61), Македонії (ч. 3 ст. 16), Португалії (ст. 48), Словенії (ч. 2 ст. 39), Фінляндії (параграф 12, ч. 3)[6].

У найбільш загальному вигляді право доступу до інформації в Україні врегульовано Конституцією України. Стаття 34 Основного Закону передбачає, що «кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір». Здійснення цього права 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».

Деякі вчені відзначають недосконаліть цієї норми Основного Закону, у якій, на відміну від Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, не вживається слово «одержувати». Отже, виходячи з буквального сенсу статті 34 Конституції України, вона гарантує тільки право «вільно збирати інформацію», що не є ідентичним праву «вільно одержувати інформацію». Проте, на нашу думку, це не є суттєвою прогалиною,

Основою реалізації, передбаченого Конституцією України права на доступ до інформації, є його деталізація в поточному законодавстві. Нині в Україні інформаційна діяльність регламентується численними нормативно-правовими актами. Однак, на думку вчених та фахівців, у сфері доступу до інформації правове регулювання інформаційних відносин, зокрема, законодавче забезпечення права на доступ до інформації потребує свого подальшого вдосконалення.

У цій сфері основними нормативно-правовими актами крім Конституції України є Цивільний кодекс України (ст. 302 якого закріплює право фізичної особи вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію), закони України «Про інформацію», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», «Про державну таємницю», «Про звернення громадян», «Про захист персональних даних», «Про доступ до судових рішень», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» тощо.

Закон України «Про інформацію»[7] визначає, що основними принципами інформаційних відносин є: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об'єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Відповідно до статті 9 названого Закону «всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій». У той же час реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Праву на інформацію відповідає обов'язок органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення (ст. 10 Закону). Інформація цих органів доводиться до відома зацікавлених осіб шляхом: опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій; опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо та аудіовізуальні засоби масової інформації; безпосереднього доведення її до зацікавлених осіб (усно, письмово чи іншими способами); надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами; оголошення її під час публічних виступів посадових осіб.

Однак застосування даного Закону на практиці свідчить, що він залишає багато можливостей не надавати відповідей взагалі, обійтися формальною відпискою, або послатися на конфіденційність інформації. Більше того, такі органи державної влади, як прокуратура, Фонд держмайна, Антимонопольний комітет (органи

зі спеціальним статусом) випали з того закону взагалі, тому що не належать ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової влади.

Тому Закон «Про інформацію» справедливо критикується західними фахівцями. Так, експерт Ради Європи Г. Єдерблом наголошує, що «Закон стосується багатьох аспектів в усіх сферах інформації, це призвело до плутанини щодо прав і обов'язків громадян і органів влади, а надто в положеннях, у яких ідеться про доступ до офіційної інформації: в Законі бракує належного визначення концепції офіційної інформації, тож важко вірно з'ясувати справжній обсяг цього права. Положення щодо секретності не досить конкретні, що серйозно, оскільки дає можливість довільної інтерпретації»[8].

Закон України «Про звернення громадян»[9] регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Цей Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. Режим доступу до таємної інформації регулюється Законом України «Про державну таємницю»[10], а порядок надання певній інформації грифу «Для службового користування» визначається Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави[11].

Отже, цілком очевидною є застарілість інформаційноо законодавства, відсутність ефективних правових механізмів реалізації закріпленого у статті 34 Конституції України права кожного на доступ до інформації, що актуалізує проблему прийняття нового закону, який регулював би цю сферу суспільних відносин. На сьогодні найбільш близьким до прийняття є законопроект Про доступ до публічної інформації» реєстраційний №2763, поданий народним депутатом А. Шевченко. До основних позитивних моментів законопроекту слід віднести: скорочення термінів надання відповідей на інформаційні запити. В ст. 21 проекту Закону встановлюється загальний строк надання інформації, який не може перевищувати 5 робочих днів з моменту отримання запиту. Встановлюється також скорочений строк у 48 годин з моменту отримання для надання запиту на інформацію, яка необхідна для захисту життя чи свободи особи, а також яка стосується стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян. Якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або вимагає пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може подовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження; розмежування поняття інформації і документу, зокрема, обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений (ч. 7 ст. 6); визначення відповідальність за відмову чи затягування надання інформації та розширено коло суб'єктів, зобов'язаних надавати і оприлюднювати інформацію. Авторами

законопроекту запропоновано інстанційний порядок розгляду справ щодо оскарження відмови та відстрочки задоволення запиту на інформацію, відповідно до якого запитувач має право звернутися із такою скаргою до органу вищого рівня. Якщо на скаргу, подану до органу вищого рівня, дається негативна відповідь, запитувач має право оскаржити цю відмову до уповноваженого органу виконавчої влади, а у разі незадоволення його рішенням – до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Відмову або відстрочку задоволення запиту на інформацію може бути оскаржено безпосередньо до суду; встановлення обов'язку надавати інформацію з обмеженим доступом, якщо вона становить суспільний інтерес; розширено перелік різновидів інформаційних запитів. Запит може здійснюватися поштою, факсом, телефоном, електронною поштою.

У проекті Закону встановлюється важливий принцип, відповідно до якого інформація, що прямо не визначена закритою, є відкритою. Зокрема, до інформації з обмеженим доступом віднесено конфіденційну інформацію і таємну інформацію. Основними видами конфіденційної інформації є комерційна таємниця, інформація про фізичну особу, окрім загальнодоступної та загальновідомої інформації. Таємною визначається інформація, якій надано такого статусу згідно із законом, а також та, що містить державну, службову, професійну, банківську та іншу таємницю, передбачену законом.

Нововведенням цього Закону є обов'язковий зведений реєстр документів розпорядників інформації, в якому органи державної влади і місцевого самоврядування зобов'язані реєструвати документи, що знаходяться в названих органах. Зведені реєстри не можуть бути віднесені до категорії інформації з обмеженим доступом. Такий реєстр створюється і затверджується відповідними наказами керівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Розпорядники інформації відповідають за забезпечення загальнодоступності зведеного реєстру документів. У ст. 19 проекту Закону зазначається, що зведені реєстри містять такі блоки інформації: назва документа, дата створення документа, дата надходження документа, джерело інформації, класифікація інформації за режимом доступу, причина занесення інформації до категорії з обмеженим доступом, підстави обмеження доступу до інформації, галузь, ключові слова, тип, носій (текстовий документ; плівки; відеозаписи тощо), вид (нормативні акти, угоди, рішення, протоколи, звіти, прес-релізи, проекти рішень, доповідні записки, звернення, заяви, подання, пропозиції, листи тощо), форма та місце зберігання документа тощо. Ведення зведеного реєстру документів покладається також на фізичних і юридичних осіб, які є розпорядниками інформації.

До недоліків даного законопроекту слід віднести невизначеність самостійного предмета правового регулювання, відсутність системного характеру у пропозиціях щодо внесення змін до діючого законодавства, відсутність положень щодо врегулювання питань про власність на інформацію тощо.

Альтернативний даному законопроекту проект під назвою «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення доступу до публічної інформації)» реєстраційний № 7321, був внесений на розгляд народними депутатами О. Бондаренко, В. Ландіком та Ю. Стецем. Як зазначають його автори, метою документу є покращення правового регулювання доступу до інформації, чіткого дотримання статей 32 та 34 Конституції України в частині забезпечення доступу до інформації, свободи думки і слова, права кожного на вільне вираження своїх поглядів і переконань, удосконалення правового поля для

провадження журналістської діяльності. Однак, у представленому документі є низка слабких моментів (позбавлення органів державної влади умотивовувати відмову у наданні інформації, відсутність чітких строків опублікування інформації.

Отже, запровадження електронного уряду передбачає не лише полегшення доступу до інформації шляхом використання сучасних інформаційних технологій, а, в першу чергу, надання доступу громадянам до всієї інформації, якою володіють органи державної влади, окрім винятків, зазначених у законодавстві. Досягти прогресу у цій сфері можна лише шляхом прийняття нового закону про інформацію, який відповідає європейським нормам і максимально задовольняє права громадян.

1. *Загальна* декларація прав людини від 10.12.1948 // Голос України. – 2008. – 10 грудня. № 236. **2.** *Конвенція* про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 // Голос України. – 2001. – 10 січня. – № 3. **3.** *Observer* and Guardian v. the United Kingdom judgment of 26 November 1991 (para. 59) / European Court of Human Rights // European Court of Human Rights Portal. **4.** *Рекомендації* Rec (2002) 2 Комітету міністрів Ради Європи від 21.02.2002 «Про доступ до офіційних документів» // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в України 10 / Ред. Колегія А. Дмитрук, Т. Іваненко, О. Павличко. – К.: Бюро інформації Ради Європи в України. – С. 85-88. **5.** *Кривицька Ю.* Особливості доступу до інформації // Юридична газета. – 2005. – № 22 (58). – 28 листопада. **6.** *Нестеренко О.* Конституційно-правове регулювання права на доступ до інформації // Юридичний журнал. – 2008. – №3. – С. 90-100**. 7.** *Закон* України «Про інформацію» № 2657-XII від 2 жовтня 1992 року // Голос України. – 1992. – 13 листопада. **8.** *Матеріали* засідання «круглого стола» за участі Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації, Ради Європи та ОБСЄ. Приведення українського законодавства до європейських стандартів. Обговорення законів України «Про інформацію» та «Порядок висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». – К.: «АртЕК», 2003. – С. 15-16. **9.** Закон України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР від 02.10.1996 // Голос України. – 1996. – 22 жовтня. **10.** *Закон* України «Про державну таємницю» № 3855-XII від 21 січня 1994 року // Голос України. 1994. – 10 березня. **11.** *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» № 1893 від 27 листопада 1998 р. // Урядовий кур'єр. – 1998. – 10 грудня.