[9] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні: Закон України : прийнятий 30 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 218.

Резюме

Прокопенко І. П., Доронін В. Є. **Фінансування політичних партій в Україні і зарубіжних країнах.**

Стаття присвячена вивченню джерел фінансування політичних партій та методів державного регулювання фінансування їхньої діяльності в Україні. Розглянуто зарубіжний досвід фінансування політичних партій. Підкреслено необхідність прийняття та застосування нового закону.

Ключові слова: фінансування політичних партій, державне фінансування, державне регулювання, багатопартійність, джерела фінансування, фінансовий звіт.

Резюме

Прокопенко И. П., Доронин В. Е. **Финансирование политических партий в Украине и зарубежных странах.**

Статья посвящена изучению источников финансирования политических партий и методов государственного регулирования финансирования их деятельности в Украине. Рассмотрен зарубежный опыт финансирования политических партий. Подчеркнута необходимость принятия и применения нового закона.

Ключевые слова: финансирование политических партий, государственное финансирование, государственное регулирование, многопартийность, источники финансирования, финансовый отчет.

Summary

Prokopenko I., Doronin V. **Financing of political parties in Ukraine and foreign countries.**

The article devoted to the study of the sources of funding of political parties and their methods of state regulation in Ukraine, taking into account international experience. It was considered the foreign experience of financing political parties. Underlined the necessary to pass and use the new law.

Key words: financing of political parties, government financing, government regulation, multiparty system, sources of funding, financial report.

УДК 342/72/.73(477):340.5

Ю. В. БЕЗВЕРХА

Юлія Валеріївна Безверха, *аспірантка Національної академії внутрішніх справ*

ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

У суспільстві ступінь розвиненості демократії визначається тим, наскільки держава спроможна гарантувати та захищати громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні та інші права своїх громадян. Як визначено в Резолюції 59 (I) Генеральної Асамблеї ООН, свобода інформації і доступ до неї є не лише основоположним правом людини та громадянина, а й критерієм усіх інших свобод[1]. Проте реалізувати будь-які рішення, у тому числі й в інформаційній сфері, без наявності розвиненого законодавства – правової основи забезпечення здійснення конституційних прав людини та громадянина на свободу інформації, а також ефективних механізмів реалізації правових норм, сьогодні не під силу жодній країні. Тому об'єктивні процеси розвитку Української держави висувають вимоги й до реформування інформаційного законодавства, створення дієвих правових механізмів реалізації норм, закріплених у Конституції України.

В своїх наукових працях про необхідність урахування міжнародних стандартів у процесі формування вітчизняного законодавства про доступ до інформації наголошували І. Арістова, Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, М. Гуцалюк, М. Демкова, Є. Захаров, Р. Калюжний, В. Копилов, О. Крупчан, В. Павловський, Г. Почепцов, І. Рапп, М. Фігель, В. Цимбалюк, М. Швець та ін. Але, на наш погляд, для поширення в практику вітчизняного законотворення зміст міжнародних стандартів потребує більш детального висвітлення та аналізу.

Метою статті є порівняльно-правовий аналіз досвіду України та Європейського Союзу щодо вдосконалення правового регулювання доступу до інформації.

Право на доступ до інформації є одним із невід'ємних прав людини і громадянина, а тому повинно забезпечуватися насамперед наявністю відповідного ефективного законодавства, що є правовою підставою забезпечення здійснення конституційного права людини на свободу інформації, а також наявністю реальних механізмів здійснення цього права, яке відповідно знаходить своє закріплення також і на міжнародному рівні.

© Ю. В. Безверха, 2016

Хоча інформаційне законодавство в Україні лише почало оформлюватися, однак за останні роки було прийнято низку законодавчих актів, спрямованих на захист інформаційних прав громадян. Це, зокрема, Закони України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. та «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року. Звичайно, практика застосування цих законодавчих актів далека від досконалості, що пояснюється природним небажанням чиновників застосовувати абсолютно нові для держави норми законодавства, виконуючи роль суб'єкта надання послуг для населення, який до того ж несе відповідальність за неякісність цих послуг і недосконаліть судової системи, яка у своїх рішеннях не посилається на практику Європейського суду з прав людини в тих ситуаціях, де наше законодавство має прогалини, а практика міжнародної судової установи з цього питання є сталою[2].

Необхідно звернути увагу, з огляду на стратегічну мету України – членство в Європейському Союзі, що найважливішим принципом функціонування європейського адміністративного простору є відкритість та прозорість публічної адміністрації. Тому державотворчі процеси в Україні мають ґрунтуватися на засадах європейських цінностей, що вимагає створення ефективних політико-правових механізмів, спрямованих, у тому числі, й на забезпечення максимальної прозорості діяльності органів державної влади. Як відомо, для того, щоб демократичне суспільство відповідало принципам демократичності, його члени повинні мати доступ до інформації, яка зачіпає процес вирішення питань, безпосередньо пов'язаних з їхніми інтересами. Адже органи державної влади ухвалюють рішення та здійснюють свою політику від імені громадян, що робить їхню діяльність підзвітною перед цими громадянами. Таким чином, держава має забезпечити доступ громадян до публічної інформації в пасивний та активний спосіб, що передбачає не лише публікування та розповсюдження інформації про діяльність органів державної влади, а й надання громадянам публічної інформації на їхні запити.

На нашу думку, саме налагодження ефективного діалогу з громадськістю через поєднання її участі на всіх етапах прийняття управлінських суспільно значущих рішень, а також в управлінні державними справами та забезпечення доступу до повної, об'єктивної інформації органами державної влади є найкращим шляхом до забезпечення відкритості та прозорості цієї влади.

Зазначимо, що наразі закони про доступ до публічної інформації прийняті майже в усіх державах Європейського Союзу, окрім Кіпру, Мальти та Люксембургу, де на практиці вже надано доступ до урядової інформації для громадськості в пасивний та в активний спосіб, а також окрім Іспанії, де відповідний закон знаходиться в стані розробки і його ухвалення планується найближчим часом[3].

Основним індикатором відкритості державної влади в розвинених країнах світу виступає забезпечення доступу до публічної інформації. Якщо розглядати це питання в ретроспективі, то доцільно згадати Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., у якій у ст. 10 вперше йдеться про доступ до публічної інформації як права кожного та забороняється втручання органів державної влади в свободу отримання і передачі інформації та ідей за винятком випадків, коли заборона здійснюється в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду[4].

Підкреслимо, що окрім Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. важливою складовою вітчизняного інформаційного законодавства став також і Закон України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р., мета якого – регулювання відносин, пов'язаних із захистом персональних даних під час їх обробки[5]. Проте у вітчизняних ЗМІ почали з'являтися публікації, автори яких наголошували, що в той час, як Закон України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує державні структури надавати інформацію, Закон України «Про захист персональних даних» тією ж мірою дозволяє їм уникнути цього. Фахівці з права також по-різному тлумачать співвідношення положень цих законів.

Міжнародні стандарти, на яких базується і український Закон «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., розглядають доступ до такої інформації у пасивному і активному аспектах. Варто зауважити, що на відміну від позиції, згідно з якою активний і пасивний доступ виражається в діях особи щодо отримання публічної інформації, міжнародні стандарти зазначені аспекти доступу «тлумачать» саме в контексті забезпечення органом влади реалізації права на доступ до публічної інформації.

Отже, наведемо визначення понять аспектів доступу до інформації:

1) пасивний аспект доступу (з боку органу влади) передбачає відповідь органу на запит від особи/групи осіб, забезпечення їхньої участі в засіданні колегіальних органів, надання можливості ознайомитися з публічною інформацією в органі влади;

2) активний аспект доступу (з боку органу влади) – обов'язок органу влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність, ухвалені документи та проекти, що готуються, реєстр публічної інформації тощо в один або кілька способів – публікувати в ЗМІ, розміщувати на офіційних веб-сайтах, вивішувати на інформаційних стендах тощо.

Активний і пасивний аспекти доступу до публічної інформації містять своєрідний компроміс: з одного боку, на орган влади покладається оприлюднення значної частини публічної інформації, що у т.ч. сприяє зменшенню запитів, а з іншого, – особа може отримати додаткову інформацію, щодо якої немає обов'язку оприлюднення, але яка за своїм статусом є публічною.

Особа самостійно визначає прийнятний для неї спосіб доступу до публічної інформації, щоправда кожен із видів доступу має свої недоліки і переваги, пов'язані зі строками, обсягом і фактичними витратами[6].

Ми вважаємо, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. новій редакції дещо посилив і деталізував право на доступ і зобов'язав розпорядників:

а) оприлюднювати і надавати інформацію, крім визначених законом випадків, – цим реалізовується презумпція відкритості інформації і прозорість діяльності органів влади та інших розпорядників;

б) максимально спростити процедуру подання запиту та отримання інформації – для подання запиту потрібно дотриматися лише кількох формальних вимог, а форма запиту є довільною;

в) визначити відповідальних за доступ до інформації осіб або підрозділів – доступом до інформації має опікуватися спеціально уповноважений підрозділ або посадові особи, які забезпечують оприлюднення публічної інформації, надання інформації за запитами та проводять систематизацію, аналіз і контроль щодо задоволення запитів;

г) забезпечити доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім визначених законом випадків, – будь-яка особа, незалежно від професії, соціального стану, політичних уподобань може вільно перебувати на колегіальних засіданнях органів влади.

Крім цього, вказаний вище Закон гарантує здійснення:

– парламентського (Верховна Рада України);

– громадського (у т.ч. шляхом проведення громадських експертиз);

– державного контролю (Держкомтелерадіо) за дотриманням прав на доступ до публічної інформації та встановлення юридичної відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Розкриємо сутність активного та пасивного аспектів доступу до публічної інформації.

Перевага активного аспекту доступу для особи полягає в тому, що їй достатньо відкрити веб-сайт чи газету, або підійти до стенду, або бути присутнім на засіданні й отримати раніше оприлюднену інформацію. Окрім того, такий доступ є маловитратним (наприклад, вартість примірника газети, проїзд до відповідного стенду, оплата доступу до Інтернету). Втім, до недоліків можна віднести необхідність пошуку в бібліотеці відповідного примірника газети, де було оприлюднено інформацію, а також неможливість отримання інформації, яку ще не було належним чином оформлено або щодо якої не встановлено вимоги оприлюднення. Проте за умови підвищення якості електронного документообігу саме такий механізм отримання інформації переважатиме (наприклад, отримання актів органу на його офіційному веб-сайті).

Що ж стосується пасивного аспекту, то він гарантує доступ до публічної інформації шляхом: 1) подання інформаційного запиту; 2) ознайомлення з документами безпосередньо в приміщенні органу; 3) проведення громадських експертиз.

Перевага пасивного аспекту полягає в тому, що особа може отримати інформацію в досить стислі строки (від 48 годин до 20 діб). Окрім того, такий спосіб дає змогу отримати документацію, щодо оприлюднення якої немає прямих вимог (наприклад, інформацію, що раніше вважалась службовою, але підстави до обмеження доступу зникли). Недолік цього способу полягає в тому, що особі доведеться відшкодувати фактичні витрати на копіювання/друк запитуваних матеріалів (за умови перевищення 10-сторінкового ліміту і наявності документа розпорядника, що встановлює розцінки вартості), а за певних обставин чекати обробку запиту або фінального оприлюднення документа, який, приміром, було ухвалено на засіданні колегіального органу.

Звернемося до міжнародного досвіду щодо правового регулювання доступу до інформації.

Традиційно право на доступ до інформації асоціюється з досвідом Сполучених Штатів Америки. Однак першими країнами, у яких громадяни одержали право на інформацію, були скандинавські країни: Швеція (де конституційний Закон про свободу преси був прийнятий у 1766 р.), а потім через два століття – Фінляндія (Закон 1951 р.). У 1966 р. прийнято Закон Сполучених Штатів Америки про свободу інформації, у якому були представлені нові інтерпретації і нові легітимні форми захисту свободи інформації. У 1970 р. аналогічні закони були прийняті в Данії і Норвегії, у 1973 р. – в Австрії, у 1978 р. – у Франції та Нідерландах, у 1982 р. – в Австралії, Новій Зеландії і Канаді, у 1990 р. – в Італії, у 1992 р. – в Угорщині, у 1993 р. – в Португалії, у 1994 р. – в Бельгії, у 1997 р. – в Ірландії і Таїланді, у 1998 р. – в Кореї та Ізраїлі, а у 1999 р. – в Чеській Республіці та Японії, у 2001 р. – в Польщі. У згаданих країнах відкритість стала законним принципом, а таємність – винятком[7].

Як показав міжнародний досвід, єдиною гарантією більш чи менш успішної захищеності суспільства від інформаційного апартеїду, з одного боку, та інформаційної наркозалежності населення від засобів масової інформації, з іншого, є створення і безперешкодне функціонування механізмів прямого доступу пересічних громадян до джерел інформації. Про це свідчить досвід Австралії (Freedom of Information Act, 1982р.), Австрії (Act 15.05.87. Чинний з 1 січня 1988 р.), Бельгії (Act on the Openness of Administration. Прийнято 11 квітня 1994 р. Набув чинності 1 липня 1994 р.), Угорщини (Act No.LXIII of 1992 on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest. Прийнято Угорським парламентом 27 жовтня 1992 р.), Італії (Act of 8 June 1990, No. 142/90. (Ordinamento delle autonomie locali); Act of 7 August 1990, No. 241/90.), Канади (Access to Information Act, 1983), Нідерландів (Act on Public Access to Information, Staatsblad, 1991), Норвегії (Act on Public Access to Documents, 1970), США (The Federal Freedom of Information Act, 20.06.66; The Federal Privacy Act; The Federal Sunshine Act, 13.09.76.) та інших країн[8].

У світі кілька років тому тільки 67 країн мали законодавство щодо доступу до інформації, але простежується чітка тенденція, що все більше і більше держав приєднуються до процесу відкритості інформації про діяльність органів влади. Демократичні країни постійно підвищують тенденцію прийняття законодавчих актів стосовно надання публічного доступу до урядових документації та процесів. Протягом сторіч культура

секретності, яка характеризувала багато урядів, здається все менш життєздатною. Для більш легкого та широкого доступу укладають також шлях і сучасні комунікаційні технології, навіть якщо деякі країни намагаються протидіяти цьому розвитку.

Однак не всі вищезазначені закони показали себе дієвими, або ж, можливо, проблема була в їх невідповідній реалізації. Оскільки в деяких країнах закони можуть здаватись твердими та всеосяжними, проте вони не застосовуються владою, в інших країнах ці закони обходяться урядом з різних причин. Нові закони про секретність у глобальній війні з терором обмежили доступ до інформації.

Роль урядів у національному та глобальному контекстах відіграють міжнародні організації, але вони не можуть видавати закони чи встановлювати правила про доступ до інформації.

Варто зауважити, що предметом регулювання законів зарубіжних країн про доступ (свободу) до інформації є саме доступ до публічної інформації – тієї, якою володіють суб'єкти владних повноважень (у цивільному праві – юридичні особи публічного права), а також інформації, якою володіють приватні особи (у цивільному праві – юридичні особи приватного права), якщо така інформація становить суспільний інтерес (суспільно значуща).

Як свідчить досвід зарубіжних країн, в останніх діють такі моделі спеціальних інституцій:

1) спеціальний орган контролю за забезпеченням права на доступ до інформації в рамках виконавчої влади (Бельгія, Ісландія, Естонія, Польща, Таїланд, Японія тощо);

2) спеціалізований омбудсмен з питань інформації або колегіальний орган, що буде здійснювати незалежний парламентський контроль за охороною та захистом права на доступ до інформації (Великобританія, Ірландія, Угорщина, Словенія, Німеччина, Сербія, Канада тощо);

3) Уповноважений з прав людини або службовий підрозділ чи спеціальний представник для здійснення контролю за забезпеченням конституційного права на інформацію у межах апарату уповноваженого з прав людини (Швеція, Данія, Бельгія, Фінляндія, Австрія, Нідерланди, Польща тощо);

4) орган контролю, який формально створюється при уряді або парламенті, але до його складу входять представники законодавчої, виконавчої, судової гілки влади, представники від громадськості та органів місцевого самоврядування (Франція, Португалія тощо)[9].

Отже, основними документами, які визначають міжнародні стандарти права на доступ до публічної інформації, на сьогодні є: 1) Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 р.; 2) Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (ратифікована Законом України № 832-XIV від 6 липня 1999 р.); 3) Йоганесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації; документи міжнародної організації «Артикль 19» (Article 19), зокрема: «Право громадськості знати. Принципи законодавства про свободу інформації», Модельний закон про свободу інформації; 5) «Про доступ до офіційних документів», Рекомендація Rec (2002) 2 Комітету Міністрів Ради Європи від 21 лютого 2002 р.; 6) «Про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів», Рекомендація № R (81) 19 Комітету Міністрів Ради Європи від 25 листопада 1981 р.; 7) «Про доступ громадськості до інформації, що є в розпорядженні державних органів, і свободу інформації», Рекомендація № 854 (1979) Парламентської Асамблеї Ради Європи; 8) «Про право на недоторканість приватного життя», Резолюція № 1165 (1998 р.) Парламентської Асамблеї Ради Європи; 9) практика Європейського суду з прав людини[10].

Проаналізувавши міжнародний, в тому числі європейській досвід правового регулювання доступу до інформації, зазначимо, що основними міжнародними стандартами у сфері права на доступ до інформації є:

1) принцип максимальної відкритості – уся інформація у володінні публічних органів є відкритою, крім передбачених законом винятків;

2) відомості, доступ до яких закривається, мають бути зрозумілими, описуватися вузько і відповідати контролю згідно з «трискладовим тестом», а саме: а) інформація мати стосуватися легітимної мети, передбаченої законом; б) оприлюднення інформації повинно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній легітимній меті; в) шкода, яка може бути заподіяна вказаній меті, має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації; г) обсяг інформації, доступ до якої обмежується, про публічну особу має бути значно меншим, ніж обсяг інформації про приватну особу; д) процедура доступу до інформації має бути чітко визначеною, а загальний строк надання інформації за запитом – стислим; е) передбачено не лише право на доступ до інформації, якою володіють органи державної влади та місцевого самоврядування, а й до інформації, яка належить приватним організаціям, якщо оголошення цієї інформації зменшить ризик шкоди головним суспільним інтересам; є) наявність спеціального позасудового механізму захисту права на доступ до інформації (інформаційний уповноважений); ж) захист «викривачів» («whistleblowers»).

Таким чином, на підставі викладеного вище ми вважаємо, що в умовах сучасного рівня світової глобалізації розвиток нашої держави не може відбуватися автономно від інших країн. Тому для ефективного функціонування й розвитку інформаційних відносин з метою забезпечення конституційного права громадян на інформацію та доступу до публічної інформації необхідно враховувати норми міжнародного та європейського права.

---

[1] Резолюція 59 (1) Генеральної Асамблеї ООН «Скликання міжнародної конференції щодо питання про свободу інформації» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://medialaw.asia/document/-430

[2] *Чекотовська О.* Право доступу до інформації в рішеннях Європейського Союзу / Ольга Чекотовська // Закон і Бізнес : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/print/39664pravo_dostupu_do_informacii_v_rishennyah_evropeyskogo_sudu.html

[3] Відкритість та прозорість органів державної влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ, 2012. – 115 с. – С. 4.

[4] Конвенція про захист прав та основоположних свобод людини: міжнародний документ Ради Європи від 4 листопада 1950 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/go/995_004

[5] Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/go/2297-17

[6] Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів та ін.; Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2-е вид. допов. – К. : Агентство «Україна», 2012. – 164 с. – С. 13.

[7] *Гонцяж Я.* Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури [Текст]: Порівняльний аналіз / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 245 с. – С. 68.

[8] Відкритість та прозорість органів державної влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ, 2012. – 115 с. – С. 7.

[9] Там само. – С. 18.

[10] Там само. – С. 19.

Резюме

Безверха Ю. В. **Використання досвіду країн ЄС для вдосконалення правового регулювання доступу до інформації в Україні.**

У статті розглянуто та проаналізовано досвід України, в тому числі й міжнародний досвід щодо правового регулювання доступу до інформації. Розкрито сутність активного та пасивного аспектів доступу до інформації в Україні відповідно до міжнародних стандартів.

Ключові слова: доступ до інформації, інформаційне право, активний аспект доступу до інформації, пасивний аспект доступу до інформації, міжнародні стандарти.

Резюме

Безверхая Ю. В. **Использование опыта стран ЕС для усовершенствования правового регулирования доступа к информации в Украине.**

В статье рассмотрен и проанализирован опыт Украины, в том числе и международный опыт по правовому регулированию доступа к информации. Раскрыта сущность активного и пассивного аспектов доступа к информации в Украине в соответствии с международными стандартами.

Ключевые слова: доступ к информации, информационное право, активный аспект доступа к информации, пассивный аспект доступа к информации, международные стандарты.

Summary

Bezverha Y. **Use European experience for improvement of legal regulation of access to information in Ukraine.**

The article reviewed and analyzed the experience of Ukraine, in particular, and international experience in the legal regulation of access to information. The essence of the active and passive aspects of access to information in Ukraine in accordance with international standards.

Key words: access to information, right to information, the active aspect of access to information, the passive aspect of access to information, international standards.