

вості благодійним організаціям здійснювати підприємницьку діяльність, якщо результат такої діяльності в подальшому спрямовується на благодійні цілі. Окрім цього слід закласти відповідні податкові пільги щодо такої діяльності у Податковий Кодекс України, що дасть можливість більш повно реалізувати положення статей 3, 15, 28, 36, Конституції України.

1. *Тодыка Ю.Н.* Конституция Украины: Проблемы теории и практики / Тодыка Ю.Н. – Х., 2000. – С. 188. 2. *Конституційне право України.* Академічний курс: підруч.: у 2 т. – Т. 1 / за ред. В. Ф. Погорілка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. – С. 518-519. 3. Там само. – С. 511. 4. *Конституція України.* Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 року № 254-ВР (зі змінами та доповненнями) // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 5. *Про благодійну діяльність та благодійні організації:* Закон України від 5 липня 2012 року № 5073-17 // ВВР України. – 2013. – № 25. – Ст. 252. 6. *Буздуган Я.* Правові та економічні засади організації діяльності благодійних об'єднань / Я. Буздуган // Віче. – 2008. – № 5. – С. 26-28. 7. *Цивільний Кодекс України* від 16.01.2003 року № 435-IV (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15> 8. Там само. 9. *Адміністративне право України:* навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 544 с. 10. *Про політичні партії:* Закон України від 05.04.2001 року № 2365-III // ВВР України. – 2001. – № 23. – Ст. 118. 11. *Кафарський В.І.* Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні / Кафарський В.І. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – С. 78-113. 12. *Про громадські об'єднання:* Закон України від 22.03.2012 року № 4572-VI- ВР // ВВР України – 2013. – № 1. – Ст.1. 13. *Кримінальний Кодекс України* від 05.04.2001 року № 2341- III (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> 14. *Господарський Кодекс України* від 16.01.2003 року № 436- IV (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/436-15> 15. *Податковий Кодекс України* від 02.12.2010 року № 2755-VI (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page18>.

УДК 342.7

Е. Е. АБЛЯКИМОВА

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЗАКОНОДАВСТВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Розглядаються процес та основні принципи формування законодавства ЄС щодо доступу до публічної інформації. Характеризуються особливості порядку доступу до документів органів ЄС та повторного використання публічної інформації.

Ключові слова: доступ до інформації, публічна інформація, повторне використання, Європейський Союз.

Аблякімова Э.Э. Реализация права на доступ к публичной информации в законодательстве Европейского Союза

В данной статье рассматриваются процесс и основные принципы формирования законодательства ЕС о доступе к публичной информации. Характеризуются особенности порядка доступа к документам ЕС и повторного использования публичной информации..

© АБЛЯКИМОВА Ельвіна Ернесівна – здобувач кафедри морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Ключевые слова: доступ к информации, публичная информация, повторное использование, Европейский Союз.

Ablakimova Elvina. The realization of the right for access to the public information in the legislation of the European Union.

The present article provides the review of the process and main principles of the formation of the EU legislation on access to public information. The procedures of access to the documents of EU institutions and of the re-use of public information are also characterized.

Key words: access to information, public information, re-use of public information, European Union.

На сьогоднішній день такий вектор державної політики України, як євроінтеграція визнано одним з головних завдань, що стоїть перед нашою державою. Економічна інтеграція, взаємодія в галузі прав людини, взаємодія з органами та інститутами ЄС безумовно базуються на процесах обміну інформацією. А це в свою чергу вимагає ґрунтовного наукового аналізу законодавства ЄС що регулює питання публічної інформації, тобто інформації що знаходиться у володінні або розпорядженні відповідних європейських інституцій.

Питання доступу до інформації в цілому та публічної інформації, зокрема, ставали предметом досліджень таких відомих вітчизняних науковців, як І.В. Арістова, О.М. Бандурка, К.І. Беляков, Р.А. Калюжний, Б.А. Кормич, А.І. Марущак, І.С. Чиж, Ю.С. Шемшученко тощо.

Але, разом з тим, питання безпосередньо о досвіду ЄС в сфері правового регулювання доступу до публічної інформації ґрунтовно не розглядалися. Тож, в рамках даного дослідження ми пропонуємо аналіз розвитку та формування законодавства щодо доступу до публічної інформації органів ЄС, та пов'язаних з цим адміністративних процедур.

В питаннях формування законодавства щодо права на доступ до публічної інформації ЄС в цілому та країни-члени мають певну специфіку. З одного боку ряд дослідників вважає саме Європу батьківщиною інституту права на доступ до публічної інформації. Так, перший в світі законодавчий акт щодо права на інформацію було прийнято в Швеції у 1766 р. Цим законом визнавалося, що преса потребує доступу до інформації, що є у розпорядженні уряду для того, щоб мати можливість висвітлювати його діяльність¹.

Але, в більшості країн ЄС законодавство щодо доступу до публічної інформації почало формуватися наприкінці 70-х – початку 80-х рр.. ХХ ст.

Так, конституційні норми щодо доступу до публічної інформації було запроваджені в Іспанії у 1978 р., в Нідерландах у 1983 р., в Австрії у 1987 р., в Португалії у 1989 р., в Бельгії у 1994 р. та у Фінляндії у 1995 р.

Крім того, на законодавчому рівні відповідне право знайшло своє закріплення у Франції – 1978 р., Данії – 1985 р., Ірландії – 1997 р. та в дещо обмеженому вигляді у Греції – 1986 р. та Італії – 1990 р.²

У Великій Британії відповідний процес розпочався у 1984 р. за ініціативи громадської організації «Кампанія за свободу інформації» (*Campaign for Freedom of Information*), коли підтриманий громадськістю білль було внесено на розгляд Парламенту, а відповідний закон було прийнято лише у 2000 р.³

При цьому, Велика Британія, в даному сенсі є скоріше виключенням, ніж правилом. Розвиток законів щодо права на інформацію в більшій частині західної Європи не був пов'язаний з активністю громадянського суспільства. Наприклад,

наприкінці 1970-х Франція та Нідерланди розробили закони, які пізніше були визнані, як законодавство щодо права на інформацію, але вони були розроблені в основному з метою підвищення ефективності державного управління у відносинах між громадянами та державою⁴.

Можна сказати, що такий суто функціональний підхід до формування механізмів доступу до публічної інформації був сприйнятий і Європейським Союзом в цілому. Адже його законодавство в цій галузі знову ж таки орієнтовано в першу чергу не на сприяння реалізації права на інформацію громадянами, оскільки вважається, що дане право є достатньо захищеним, а на забезпечення належного функціонування інституцій та їх орієнтацію на сучасні вимоги інформаційного суспільства та інформаційної економіки.

Крім того, на тлі широкого запровадження норм щодо доступу до публічної інформації у законодавство країн-членів, почали виникати колізії між встановленими національними законодавствами правами та визначеними законодавством ЄС процедурами діяльності його інститутів. Так, відомою є ситуація, коли посилаючись на внутрішні правила процедури Ради ЄС, уряд Нідерландів відмовив у доступі до матеріалів засідання Ради ЄС, не дивлячись на відповідні норми, встановлені нідерландськими конституцією та законом «Про відкритий уряд»⁵.

Таким чином, формування правових основ доступу до публічної інформації ЄС виступало не лише питанням захисту прав і свобод громадян, адже цей аспект завжди був одним з ключових у діяльності ЄС, але й питанням приведення внутрішніх процедур діяльності європейських інституцій у відповідність до стандартів доступу до публічної інформації, запроваджених у державах-членах.

Прикладом цього може слугувати рішення Суду Європейського Союзу по справі Нідерланди проти Ради ЄС від 30 квітня 1996 р.⁶ У даному рішенні, зокрема, Суд Європейського Союзу вказав, що національне законодавство більшості країн-членів забезпечує, в основному, право громадськості на доступ до документів, що є у розпорядженні органів публічної влади, як конституційний або законодавчий принцип (§ 34 рішення). У зв'язку з цим, Суд встановив, що така тенденція розкриває прогресивне утвердження прав фізичних осіб на доступ до документів, що є у розпорядженні органів публічної влади, у зв'язку з чим вважається за необхідне, щоб Рада змінила правила, що регулюють її внутрішню організацію, які до тих пір базувалися на принципі конфіденційності (§ 36 рішення). На період же до встановлення ЄС нового законодавства, інституціям та органам ЄС пропонувалося вжити необхідних заходів щодо розгляду звернень щодо надання інформації в рамках своїх повноважень щодо забезпечення внутрішньої діяльності у відповідності до інтересів доброго адміністрування (§ 37 рішення).

Як ми бачимо, акцент було зроблено саме на модернізації процедурних питань діяльності європейських інституцій та інтересах забезпечення відповідної якості управлінської діяльності.

Саме орієнтація на збільшення відкритості європейських інституцій стала основою на якій почала формуватися правова база щодо доступу до публічної інформації ЄС. Її основи були закладені у 1992 р. з прийняттям Маастрихтського договору. До даного договору було додано Декларацію №17 щодо права на доступ до інформації. В даній Декларації відзначалося, що прозорість у процесі прийняття рішень підсилює демократичну природу інституцій та довіру суспільства до влади. У зв'язку з цим Комісії та Раді ЄС рекомендувалося не пізніше 1993 р. доповісти про заходи розроблені з метою покращення доступу громадськості до інформації, що знаходиться у розпорядженні цих інституцій⁷.

Відповідно до цієї Декларації Радою та Комісією ЄС було прийнято Регламент 93/730/ЄС Кодекс поведінки щодо публічного доступу до документів Ради і Комісії⁸, в якому було визначено основні принципи реалізації відповідного права.

Зокрема, даний регламент передбачав надання громадськості найширшого можливого доступу до документів, що є у розпорядженні Комісії та Ради ЄС. При цьому під терміном «документ» розумівся будь-який написаний текст, незалежно від його носія, що містить існуючі дані та знаходиться у розпорядженні Ради або Комісії ЄС.

Основними вимогами до запитів щодо надання доступу до документів було визначено письмову форму та наявність інформації достатньої для ідентифікації документу що запитується. Строк для розгляду таких заяв та надання обґрунтованих відповідей встановлювався у один місяць.

Специфіка організації органів ЄС та їх компетенції, обумовлювала обмеження кола документів, до яких надавався доступ. Зокрема, передбачалося, що для доступу до документів, що є у розпорядженні певної інституції ЄС, але складених фізичними або юридичними особами, країнами-членами ЄС, іншими органами ЄС, окремих країн чи міжнародних організацій необхідно звертатися безпосередньо до авторів таких документів.

Також, даний кодекс встановлював для запитувачів два способи отримання доступу до документів: ознайомлення з документом на місці та отримання копії документу за власний рахунок.

Інституція, що надає доступ до документу надавалося право заборонити особі відтворювати або поширювати наданий документ з комерційною метою через прямий продаж без попереднього дозволу.

Кодекс, також, містив перелік підстав для відмови для надання документу, до яких, зокрема відносилися: захист публічних інтересів, приватного життя, комерційної таємниці, фінансових інтересів ЄС та дотримання вимог законодавства країни-члена, що надала інформацію.

Саме на основі даного кодексу поведінки були розроблені перші процедури діяльності щодо надання публічної інформації окремих органів та інституцій ЄС.

Трохи згодом норми щодо доступу до публічної інформації були включені і до актів первинного законодавства. Це відбулося у 1997 р. з підписанням Амстердамського договору, ч. 3 ст. 255 якого вже містила відповідну норму.

На сьогодні норма щодо доступу громадськості до інформації органів ЄС міститься у ст. 15 консолідованої версії Договору про функціонування Європейського Союзу⁹. Частина перша даної статті передбачає, що з метою сприяння доброду урядуванню та забезпеченню участі громадянського суспільства, інститути, органи, офіси та агенції ЄС повинні проводити свою роботи відкрито, наскільки це можливо.

Безпосередньо право на доступ до публічної інформації органів ЄС встановлено ч. 3 ст. 15 даного Договору.

Право на доступ до публічної інформації, що міститься у розпорядженні органів ЄС розповсюджується на всіх громадян ЄС, а також всіх фізичних та юридичних осіб, що є резидентами ЄС або мають зареєстрований офіс у державі-члені ЄС.

Основні принципи та умови реалізації даного права визначаються регламентами Європейського Парламенту та Ради. Всі органи чи установи ЄС забезпечують прозорість власних процедур та створюють на базі вищезазначених регламентів ЄС власні правила доступу до документів.

Процедурний підхід до питань доступу до публічної інформації простежується практично в усіх нормативно-правових актах ЄС. При цьому це стосується, як в актів вторинного законодавства ЄС в галузі доступу до публічної інформації, так і перспективних програм щодо інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, прийнятих на рівні ЄС.

Так, наприклад, нині діючий Регламент ЄС №1049/2001 щодо доступу громадськості до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії¹⁰ пов'язує дані питання насамперед з належним функціонуванням відповідних інституцій, зокрема вказуючи, що відкритість:

- надає громадянам можливість в більшій мірі приймати участь у процесі прийняття рішень;
- гарантує, більшу легітимність влади, більшу ефективність та більшу довіру з боку громадян у демократичній системі;
- сприяє підсиленню принципів демократії та поваги до фундаментальних прав людини.

Що стосується сфери застосування Регламенту №1049/2001, то, відповідно до ст. 2, коло осіб які мають право доступу до документів європейських інституцій розширено, порівняно із визначеним установчими договорами ЄС, і може включати, також і фізичних та юридичних осіб-нерезидентів ЄС.

Також, в цьому аспекті є важливим визначення тих документів, щодо яких реалізується право доступу. Відповідно до ст. 3 Регламенту №1049/2001 під документом розуміються будь-які дані, незалежно від їх носія (на паперовому носії, або збережені в електронній формі, або як звук, візуальні або аудіовізуальні записи), які стосуються питань, що мають відношення до політики, діяльності або рішень в рамках сфери відання конкретної інституції. При цьому це стосується документів створених або отриманих інституцією, або таких, що знаходяться у її розпорядженні.

Передбачено три основні способи забезпечення доступу до документів органів ЄС:

- доступ громадськості до документів надається у відповідь на письмове звернення;
- доступ до документів надається напряму в електронній формі через відповідні електронні реєстри та архіви, що створюються органами ЄС;
- документи створені або отримані в рамках нормотворчої діяльності оприлюднюються в електронній формі, заносяться до електронних архівів та публікуються в Офіційному журналі ЄС.

Звернення щодо надання доступу до відповідної інформації у письмовій формі, включаючи електронну на будь-якій з офіційних мов ЄС. Єдиною вимогою є формулювання звернення у «достатньо точний спосіб, щоб дати можливість органу ЄС ідентифікувати відповідний документ» (ст. 6 Регламенту №1049/2001). Одночасно від заявника не вимагається називати причини звернення за інформацією.

Для розгляду відповідних звернень встановлено загальний строк у 15 робочих днів, на протязі яких органом ЄС або надається доступ до документу, або в письмовій відповіді зазначаються причини повної або часткової відмови у доступі з наданням заявнику можливості на протязі 15 робочих днів подати запит щодо перегляду такого рішення.

Слід відзначити, що Регламент №1049/2001 (ст. 10) достатньо детально визначає процедуру та порядок надання доступу до документів у відповідь на запит,

включаючи форму задоволення запиту, відшкодування витрат на задоволення запиту та формат в якому надаються документи.

Так, доступ до документів може надаватися у формі:

- надання консультацій безпосередньо в установі ЄС;
- надання копії документу, в тому числі, якщо це можливо, електронної копії за вибором особи, яка звернулася;
- якщо документ було оприлюднений органом ЄС і є легкодоступним, доступ до документу надається шляхом інформування особи, яка звернулася, яким чином вона може отримати відповідний документ.

За загальним правилом, витрати на надання доступу до документу відшкодуються особою, яка звернулася за доступом. Відповідна плата не повинні перевищувати витрат на копіювання та надсилання документів. Виключенням є надання консультацій, копії обсягом менше 20 сторінок формату А4 та прямий доступ в електронній формі через архіви та реєстри, які є безкоштовними.

Нарешті важливими є вимоги щодо формату документів, що надаються. Ці документи надаються в існуючій версії та форматі, в тому числі в електронному. Але одночасно передбачена можливість надання їх в альтернативних форматах, розрахованих на осіб з фізичними вадами. Обрання формату цілком залежить від вподобань особи, яка звернулася із запитом.

Окремим напрямком задоволення права на доступ до публічної інформації в ЄС розглядається питання створення електронних архівів документів (ст. 11, 12 Регламенту №1049/2001). Вважається, що цей напрямок забезпечує максимальну ефективність реалізації відповідного права. Відповідно до ст. 11 вищезгаданого Регламенту, кожен орган ЄС повинен надавати громадськості доступ до архіву документів в електронній формі. При цьому посилання на нові документи повинні вноситися до архіву невідкладно.

Крім того, щодо кожного документу в електронному архіві повинні міститися реєстраційний номер, короткий опис змісту або питань яких він стосується, дата отримання або створення та дата внесення до архіву.

Прямий доступ до документів забезпечується з урахуванням правил та обмежень встановлених щодо конкретного органу ЄС.

Також, відповідно до Регламенту №1049/2001 значно розширено перелік актів вторинного законодавства, що підлягають обов'язковій публікації (ст. 13, 14).

Так, згідно ст. 297 Договору щодо функціонування ЄС обов'язковій публікації в Офіційному журналі ЄС підлягають нормативно-правові акти прийняті в рамках звичайної законотворчої процедури та акти, прийняті в формі регламентів, директив або рішень, в яких безпосередньо не вказано, кого вони стосуються.

В той же час всі інші акти обнародуються шляхом їх доведення до осіб, яких вони стосуються.

Згідно вимог ст. 13 Регламенту №1049/2001 публікації в Офіційному журналі ЄС, з урахуванням обмежень доступу, підлягають також:

- пропозиції Комісії;
- спільні позиції прийняті Радою або Європейським Парламентом у відповідності до встановлених процедур та мотиви щодо прийняття цих позицій;
- процедурні рішення та рішення щодо спільних позицій в міжнародних організаціях та міжнародних конференціях;
- конвенції створені Радою ЄС та конвенції підписані між країнами-членами ЄС;

– міжнародні угоди укладені ЄС тощо.

Таким чином, у 2001 р. було створено правові засади для реалізації права на доступ до публічної інформації щодо документів органів ЄС. На підставі відповідних норм установчих договорів та Регламенту №1049/2001 органами ЄС створено власні нормативно-правові акти, що регламентують процедури роботи із запитами щодо інформації та порядок оприлюднення відповідної інформації¹¹.

Крім того, необхідно відзначити встановлення в ЄС мінімальних стандартів щодо використання публічної інформації. Відповідні правила було встановлено з прийняттям у 2003 р. Директиви Європарламенту та Ради ЄС щодо повторного використання інформації публічного сектору¹². Це значно розширило можливості участі приватних суб'єктів інформаційної діяльності у задоволенні інформаційних потреб у публічній інформації. Як зазначається у даній Директиві (п.п. 5, 8), інформація публічного сектору є важливим основним матеріалом для електронних інформаційних продуктів та послуг. Органи публічного сектору збирають, створюють, обробляють та поширюють документи з метою виконання своїх публічних завдань. Використання таких документів з інших причин складає їх повторне використання. Загальні правила та умови що регулюють повторне використання інформації публічного сектору необхідно з метою забезпечення чесні, пропорційні та недискримінаційні умови повторного використання такої інформації.

Підсумовуючи, можна визначити декілька основних властивостей законодавства щодо доступу до публічної інформації в ЄС.

По-перше, дане законодавство в більшій мірі орієнтовано не на створення механізмів реалізації прав і свобод громадян в сфері інформації, а на реалізацію концепції належного урядування. Це, можна пояснити, з одного боку традиційно розвинутою системою захисту прав і свобод громадян, яка на час формування відповідного законодавства (кінець 90-х рр.. ХХ ст..) вже була достатньо ефективною, а з іншого, особливим правовим статусом наднаціональних органів ЄС.

По-друге, в рамках концепції належного урядування, через доступ до публічної інформації органів ЄС не лише створено механізми забезпечення відкритості цих органів та їх адміністративних процедур, але й вирішене характерне для ЄС завдання гармонізації законодавств країн-членів щодо доступу до інформації.

Ще однією важливою рисою законодавства ЄС в галузі доступу до публічної інформації є його орієнтованість на процеси інформатизації, використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Нарешті, слід відзначити велику увагу, яка приділяється питанням комерційного використання публічної інформації, створення на її базі нових інформаційних продуктів та послуг, у зв'язку з чим, публічна інформація розглядається в якості важливого економічного ресурсу, який потребує встановлення особливих правил його використання.

Остання позиція, на наш погляд, має важливе значення для розвитку інформаційного суспільства та інформаційної економіки, і повинна бути врахована для вдосконалення національного інформаційного законодавства України. Тим більше, оскільки на сьогодні вирішуються питання економічної інтеграції з ЄС.

1. *Global Right to Information Update. An Analysis by Region July 2013 / Freedom of Information Advocates Network* – Р. 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.foiadvocates.net 2. *Ulf Öberg. Public Access to Documents after the entry into force of*

the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing? // European Integration online Papers (EIoP) – Vol. 2. – 1998. – No. 8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-008.htm> **3.** *Silverman Debra L.* Freedom of Information: Will Blair Be Able to Break the Walls of Secrecy in Britain? // American University International Law Review. – 1997. – Volume 13. – Issue 2. – P. 504 – 505. **4.** *Global Right to Information Update. An Analysis by Region July 2013 / Freedom of Information Advocates Network.* – P. 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.foiadvocates.net **5.** *Afdeling Bestuursrechtspraak, Raad van State, 7 July 1995, no. R01.93.0067.* // Maastricht Journal of European and Comparative Law. – 1996. – P. 179 – 183. **6.** *Case C-58/94 Netherlands vs. Council* [1996] ECR I-2169. **7.** *Treaty on European Union. Declaration on the right of access to information* // Official Journal. – 1992. – C. 19. **8.** *Code of conduct concerning public access to Council and Commission documents (93/730/EC)* // Official Journal. – L 340. – 31/12/1993. – P. 0041–0042. **9.** *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union.* / Council of the European Union. Brussels, 15 April 2008 (OR. fr) 6655/08. **10.** *REGULATION (EC) No 1049/2001 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.* // Official Journal of the European Communities. – L 145/43. – 31.5.2001. **11.** Див. напр.: *COMMISSION DECISION No 2001/937/EC, ECSC, Euratom of 5 December 2001 amending its rules of procedure* / Official Journal of the European Communities. – L 345/94. – 29.12.2001. **12.** *DIRECTIVE 2003/98/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 November 2003 on the re-use of public sector information* // Official Journal of the European Union. – 31.12.2003. – L 345/90.