

posed within the Ministry of Justice of Ukraine to develop Guidelines on the subject and to give them binding for execution.

Key words: local government, Lawmaking activity, local governments, phasic-step description of rule making, rule-making local governments.

УДК 342/72/.73(477)

Ю. В. БОГДАН

ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ

Розглянуто та проаналізовано досвід країн Європейського Союзу щодо впровадження ефективних державних програм та діяльності окремих установ, спрямованих на реалізацію права на інформацію, а також запропоновано шляхи вдосконалення його правового регулювання в Україні.

Ключові слова: інформація, доступ до інформації, європейський досвід, правове регулювання, удосконалення.

Богдан Ю. В. Право на інформацію: європейський опыт регулювання

Рассмотрен и проанализирован опыт стран Европейского Союза по внедрению эффективных государственных программ и деятельности отдельных учреждений, направленных на реализацию права на информацию, предложены пути улучшения его регулирования в Украине.

Ключевые слова: информация, доступ к информации, европейский опыт, регулирование, совершенствование.

Bogdan Yuliya. A right is on information: european experience of adjusting

The article reviewed and analyzed the experience of the European Union on the introduction of effective government programs and activities of individual institutions aimed at implementing the right of access to information and suggest ways of improving its regulation in Ukraine.

Key words: information, access to information, european experience, regulation, improvement.

Доступ до інформації є однією з складових права людини на інформацію, яке закріплене ст. 34 Конституції України. Так, кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Недо-

сконалість чинного законодавства в сфері забезпечення доступу до інформації підтверджується тим фактом, що перелік підстав для обмеження доступу до інформації, визначених ст. 34 Конституції України, не містить вимоги ст. 10 Європейської конвенції захисту прав людини та основоположних свобод щодо того, що ці обмеження повинні бути «необхідним в демократичному суспільстві». Натомість даний перелік підстав є вичерпним та 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.

Тому досвід країн Європейського Союзу в забезпеченні доступу до інформації є актуальною сферою досліджень вітчизняних науковців, так як дані країни характеризується високим рівнем захисту всіх основоположних прав і свобод людей, механізм захисту яких необхідно впроваджувати в вітчизняне законодавство з метою вдосконалення правового регулювання права на доступ до інформації в Україні.

У науці досвід забезпечення доступу до інформації в країнах Європейського Союзу досліджували В.В. Кирильчук, М.Б. Лахижа, О.Б. Черчатий, М.Є. Литвин, А.І. Марущак, В.М. Порада, Ю.С. Шемученко, І.С. Чиж, Н.М. Тимченко та ін.

Досвід правового регулювання інформаційних відносин у зарубіжних країнах та міждержавному рівні свідчить про те, що основний акцент робиться на регламентації доступу до інформації про діяльність держави та її органів, а також до інформації, що перебуває в їх володінні¹.

Світова практика показує, що одним із напрямів удосконалення вітчизняного законодавства повинно стати впровадження обов'язкової звітності органів державної влади без запитів чи звернень громадян.

Іншим напрямом є неухильне дотримання ст. 34 Конституції України стосовно свободи інформації під час засекречення документів, а також відкриття доступу до офіційних документів, які були закриті для загального доступу всупереч закону. Дані вимоги

містяться в пп. 13.17 п. 13 Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року № 1466.

Н.М. Тимченко підкреслює, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» має низку недоліків і суперечностей, які можуть бути використані органами влади для відмови в наданні інформації. Так, дослідниця наголошує, що стаття 6 серед видів інформації з обмеженим доступом називає і службову інформацію. Проте надане в Законі формулювання щодо зарахування службової інформації до інформації з обмеженим доступом є доволі спірним. В Україні відсутній відповідний політико-правовий інститут, який визначав би порядок, підстави та умови надання інформації грифу «службова інформація»².

Відомий правозахисник Є. Захаров зазначає, що «доступ до інформації, яка знаходиться у розпорядженні органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, є вкрай незадовільним. Прогресивні зміни, щодо його регулювання, прийняті в першій половині 1990-х років, були фактично зведені нанівець підзаконними актами і незаконною практикою, яка характеризується широким використанням незаконних грифів обмеження доступу до інформації³. В даному випадку мова іде про порядок оприлюднення документів з грифами «Службова таємниця» та «Не для друку», який не визначений ні одним нормативно-правовим актом, а перелік відомостей, що підлягають накладенню грифу «ДСК» не оприлюднений. В свою чергу, це призводить до необ'єктивного відображення суспільних процесів, що відбуваються в державі, так як подібними законодавчими прогалинами користуються посадові особи органів державної влади, наприклад, з метою приховання реального соціально-економічного становища України.

Крім того, іншим недоліком є понятійний апарат Закону України «Про інформацію», який дозволяє по-різному тлумачити те чи інше визначення. Так, термін «інформація» потребує суттєвого уточнення, оскільки розуміння інформації як відомостей лише про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі, залишає поза увагою відомості про процеси⁴.

Проблеми розвитку України, їх причини та шляхи вирішення містилися в документі під назвою «Загальна оцінка України», який було підготовлено UNDAF (Рамковий документ ООН зі сприяння розвитку) у 2004 році. Автори даного документу наголосили на необхідності «забезпечити вищий ступінь прозорості і доступу до інформації з надійних джерел та висвітлення її під різними кутами зору, що вкрай важливе для побудови громадянського суспільства і належної системи управління. Хоча Україна й встановила конституційні та юридичні гарантії свободи преси, необхідно забезпечити виконання цих положень незалежною судовою системою»⁵. Підсумовуючи всю вищевикладену проблематику вітчизняного законодавства в сфері забезпечення доступу до інформації слід узагальнити інформацію про те, що головними проблемами, які унеможливають вільний доступ громадян до інформації, є порушення принципу прозорості діяльності органів державної влади, яке полягає в наступному:

1) чинне законодавство України про інформацію є багатоманітним, тому існуюча велика кількість нормативно-правових актів суперечать один одному;

2) посадові особи органів державної влади не бажають працювати відкрито та публічно;

3) небажання визнавати організації громадянського суспільства рівними партнерами і проводити з ними консультації;

4) відсутність визначених критеріїв і механізмів оцінки органів державної влади в сфері дотримання останніми принципів прозорості та відкритості;

5) відсутність ефективних механізмів реалізації відповідальності посадових осіб органів державної влади за невиконання або неналежне виконання нормативно-правових актів, які регулюють доступ громадян до інформації;

6) низький рівень обізнаності громадян з законами України в сфері забезпечення права на інформацію;

7) відсутність кваліфікованих кадрів, які б забезпечували належний рівень доступу до інформації.

Для подолання вищевказаних проблем необхідно впроваджувати в вітчизняне законодавство норми, які засновані на міжнародному досвіді забезпечення доступу до інформації. Провідні

вітчизняні дослідники обґрунтовано зазначають, що «важливою гарантією у забезпеченні права на інформацію є відповідні рішення Комітету Міністрів Ради Європи, який прийняв рекомендації щодо права на доступ до інформації, якою володіють державні органи:

1) кожен у межах юрисдикції країн-членів має право одержувати за запитом інформацію, якою володіють державні органи;

2) для забезпечення доступу до інформації мають бути вжиті дієві та належні заходи;

3) у доступі до інформації не може бути відмовлено на підставі того, що це стосується специфічних інтересів особи, яка подає запит на інформацію;

4) доступ до інформації має бути забезпечений на рівних засадах;

5) будь-яка відмова у доступі до інформації підлягає переглядові на вимогу та інше⁶.

Дані рекомендації суворо дотримуються в країнах Європейського Союзу. Так як відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» метою України є впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі, то для реалізації чотирьох векторів (безпеки, розвитку, відповідальності, гордості) необхідно дотримуватися принципу прозорості під час проведення реформ та принципу відкритості інформації для населення. Тому досвід Європейського Союзу є безцінним, так як дані країни мають найвищий рівень захисту прав і свобод людей, в т.ч. права на доступ до інформації.

В.М. Порада в одній зі своїх праць указав на важливість аналізу зарубіжного досвіду вирішення цієї проблеми: «Аналіз міжнародно-правового регулювання доступу до публічної інформації, а також досвіду окремих зарубіжних країн щодо забезпечення громадянам доступу до публічної інформації дав змогу стверджувати, що правове регулювання права громадян на доступ до публічної інформації є однією з найважливіших гарантій становлення будь-якого демократичного суспільства»⁷.

Один із законодавчих документів, що регулює доступ до інформації в Європейському Союзі, є Регламент (Regulation) No 1049/2001⁸. Даний нормативно-правовий акт регламентує публічний доступ до документів Європарламенту, Єврокомісії та Євроради. Він

повністю реалізує норми, визначені Угодою про створення Європейського Союзу⁹.

В Регламенті, як і в ст. 251 Угоди, прописаний принцип відкритості, під яким розуміється активна участь громадян в прийнятті рішень органами влади ЄС та гарантія того, що державна влада підзвітна громадянам в кожній демократичній державі.

Регламент зобов'язує кожен орган приймати заходи для навчання свого персоналу наданню допомоги громадянам при виникненні труднощів під час реалізації їхніх прав. Даний обов'язок органу влади доцільно впровадити в вітчизняне законодавство. В цьому випадку слушною є думка В.В. Кирильчук, згідно якої далеко не кожен громадянин України володіє достатнім рівнем правової обізнаності для того, щоб усвідомити весь обсяг своїх прав на доступ до інформації, яка, відповідно до українського законодавства, вважається публічною¹⁰.

Особливістю Регламенту є те, що визначена процедура доступу до документів з грифом «Цілком таємно», «Таємно», «Конфіденційно». Держава зобов'язана вживати відповідних заходів для дотримання даної процедури органами державної влади. В разі відмови, орган до якого звернувся громадянин з заявою про ознайомлення з вищевказаними документами повинен надати роз'яснення та вказати підставу відмови, передбаченої ст. 4 Регламенту (суспільні інтереси щодо громадської безпеки, оборони та військових питань, міжнародних відносин, фінансової, грошово-кредитної та економічної політики країн ЄС тощо). Всі рішення, які передбачені ст. 13 Регламенту, публікують в Офіційному журналі. Крім того, кожна установа щорічно публікує звіт, в якому міститься інформація про кількість випадків відмови в наданні доступу до документів, підстави такої відмови та кількість документів з грифом секретності, які були не обліковані в журналі реєстрації доступу до документів.

Це надає змогу здійснювати моніторинг діяльності органів державної влади в сфері надання публічної інформації, забезпечує їх підзвітність і можливість оцінювання ефективності їхньої роботи.

Проводячи аналіз законодавства ЄС, потрібно відмітити, що кожна країна-член ЄС має власний законодавчий акт, який регулює порядок доступу громадян до інформації.

Так, 6 вересня 2001 року в Польщі був прийнятий закон «Про доступ до публічної інформації». Згідно з ст. 3 закону право на доступ до публічної інформації охоплює право отримання:

- 1) інформації, яка є особливо важливою для інтересів суспільства шляхом інформування громадськості;
- 2) доступу до документів уряду;
- 3) доступу до засідань колегіальних органів публічної влади, які утворені шляхом прямих виборів.

Стаття 4.1. закону визначає, що обов'язок забезпечення доступу до публічної інформації покладається на владні органи. Ст. 6 закону дуже детально регламентує види інформації, які підлягають обов'язковому оприлюдненню: про зовнішню та внутрішню політику, юридичні особи, засади функціонування юридичних осіб (дані щодо правового статусу або правової форми, організації, предмета діяльності й компетенції, органів та осіб, які здійснюють у них представницькі та управлінські функції, майна тощо), дані про власність, яка перебуває в державному (суспільному) володінні. Докладна регламентація в законі Республіки Польща «Про доступ до публічної інформації» видів інформації, які підлягають обов'язковому оприлюдненню, сприяє контролю з боку громадськості за діяльністю органів влади.

Досвід Швеції в забезпеченні доступу громадян до інформації є найбільш вагомим. З 1766 року Закон Швеції про свободу преси визначив принцип, згідно з яким урядові документи мають бути відкритими для суспільства, а також надав громадянам право звертатися із запитом до урядових органів щодо надання документів. Закон був переглянутий у 1949 році і на сьогодні діє у редакції 2011 року. Водночас Закон про громадський доступ до інформації та таємниці від 2009 року¹¹ передбачає умови, за яких державні документи носять конфіденційний характер та не підлягають розголошенню.

У Фінляндії в 1766 році був прийнятий Закон «Про доступ до публічної інформації». У 1951 році було прийнято Закон «Про гласність офіційних документів». З 1 грудня 1999 р. його замінив Закон «Про відкритість діяльності уряду», який закріпив принцип відкритості документів для громадськості, за винятком випадків, коли існують вагомі причини для відмови в їх наданні. Відповідно до даного принципу всі органи державної влади зобов'язані висвітлю-

вати свою діяльність в Інтернеті, а громадяни в онлайн режимі можуть шукати та отримувати інформацію, надсилати запити, брати участь у голосуванні та подавати заяви до державних установ.

У Німеччині 17 грудня 2004 р. було прийнято закон «Про свободу інформації», який гарантував виконання принципу свободи інформації у державному управлінні. Відповідно до цього закону, кожен, без огляду на громадянство чи місце проживання, має право доступу до офіційних документів державного управління, прийнятих після 1 червня 2006 р., якщо це не нанесе шкоди державним чи приватним інтересам.

Крім дослідження нормативно-правових актів країн Європейського Союзу, які регулюють доступ громадян до інформації, доцільно розглянути досвід впровадження ефективних державних програм та діяльність окремих установ, спрямованих на реалізацію права на доступ до інформації.

У рамках програми “Приязна адміністрація” з 2000 р. у Польщі здійснено низку заходів: створено інформаційні кіоски з поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрації та вакантні місця в них; створено інформаційний центр цивільної служби, що зробив більш доступною інформацію про діяльність адміністрації, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників, можливості розвитку цивільної служби; упроваджено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку та проблеми органів державної влади, організацію презентацій і конференцій тощо; розповсюджено практичний довідник, що містить інформацію та пропозиції щодо проблемних питань діяльності адміністрації, набору та навчання кадрів, розвитку комунікацій тощо. Постійним напрямом роботи органів влади Польщі стало інформування громадян про наміри адміністрації з питань удосконалення надання послуг, проведення конкурсів та інших заходів, спрямованих на покращення роботи. У межах програми “Приязна адміністрація” оцінюються дії адміністративних органів, спрямовані на вдосконалення послуг, що ними надаються¹².

Сучасний розвиток країн ЄС характеризується намаганням держав інформатизувати суспільство. Так, створення електронного уряду в Німеччині є одним з головних завдань. З 2000 року Федеральний уряд Німеччини працює над створенням онлайн системи

федерального управління наданням послуг. Була впроваджена програма «Електронний уряд 2.0», яка була розрахована до 2010 року з метою розробки Федеральними землями та муніципалітетами власних планів з онлайн-сервісу. У 2003 р. уряд та землі уклали стратегію з електронного врядування «Німеччина онлайн».

24 вересня 2010 р. прийнято «Національну стратегію з питань електронного уряду»¹³, на підставі якої федеральний уряд, землі та муніципалітети вперше разом погодили подальший розвиток електронного адміністрування через Інтернет. Стратегія базується у тому числі на Мальмській декларації Європейського Союзу від 18 листопада 2009 року, погодженої на міністерській конференції з питань електронного уряду. Стратегія визначає шість ключових цілей, на які мають бути спрямовані подальші проекти, серед яких посилення прозорості даних і процесів, а також збільшення громадської участі у справі удосконалення онлайн-послуг держави.

На підтримку виконання Стратегії 25 червня 2013 року був прийнятий Закон зі сприяння електронному урядуванню, який встановив, що органи державного управління повинні відкрити доступ до електронної документації, вести діловодство в електронному вигляді з використанням носіїв, що забезпечують збереження інформації протягом тривалого часу. У тому числі забезпечувати збереження електронних копій всіх документів, складених на паперових носіях.

В Польщі у 2011 році створено Міністерство управління та оцифрування (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, MAC), яке формує та реалізує державну політику в сфері широкого доступу до публічної інформації та її використання, а також забезпечує основи для будівництва «відкритого уряду». Національна програма оцифрування «Цифрова Польща» (Polska Cyfrowa) була розрахована на період 2014-2015 рр. та мала на меті підвищення доступності інформації для суспільства, побудування електронного уряду. Крім того, планувалося підвищити ефективність документообігу через забезпечення широкого доступу до інформації державного сектору.

Підсумовуючи вищевикладене, доцільно зауважити, що подальша інформатизація суспільства є невід'ємним процесом, який вимагає від держави відкритості та прозорості своєї діяльності. Полегшення доступу до ресурсів, даних та іншої інформації сприяє не

тільки збільшенню прозорості та підзвітності держави і розширенню участі громадян у процесі управління, а й забезпечує економічне зростання держави. За даними Європейської комісії, економічні вигоди від більш широкого спільного використання та повторного використання інформації державного сектора становлять близько 140 млрд. євро на рік для всього ЄС¹⁴.

Ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 року), в якій згадується свобода доступу до офіційних документів, розглядається як засіб публічного нагляду за діями, як показник ступеня розвитку демократії у конкретній країні. В європейських країнах під словосполученням «доступ до інформації» розуміється доступ до тих відомостей і даних, які перебувають у розпорядженні органів державної влади та які розкривають діяльність останніх. Тому, для забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади України необхідно вдосконалити процедуру доступу громадян до інформації шляхом:

1. Удосконалення нормативно-правових актів в сфері регулювання права на доступ до інформації, а саме: визначення процедури інформування громадян про поточну діяльність органів державної влади, створення централізованих реєстрів чинних нормативних актів, створення механізму залучення громадян до процесів прийняття політичних рішень.

2. Формування у громадян інтересу до діяльності органів державної влади, до отримання інформації про діяльність останніх шляхом створення інформаційних кіосків з інформацією про послуги органів державної влади та вакантні місця в них, а також створення інформаційного центру органів державної влади, наявність якого зробила б доступнішою інформацію про діяльність влади, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників.

3. Надання онлайн послуг органами державної влади.

4. Впровадження сучасних форм забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади, наприклад, впровадження процедури онлайн консультування.

5. Створення ефективних механізмів контролю з боку держави та громадськості в сфері надання публічної інформації органами державної влади.

1. *Марущак А.І.* Правомірні засоби доступу громадян до інформації: науково-практичний посібник. Біла Церква: Вид-во «Буква», 2006. С. 269-291.
2. *Тимченко Н.М.* Правовий механізм доступу до публічної інформації: сучасний стан та перспективи // Правовий вісник Української академії банківської справи. 2012. С. 40.
3. *Закони та практика ЗМІ в Україні / Харківська правозахисна група.* Харків: Фоліо, 2002. С. 17.
4. *Литвин М.Є.* Удосконалення правового регулювання в інформаційній сфері. URL: www.minjust.gov.ua/0/8070.
5. *Загальна оцінка країни. Україна / Представництво ООН в Україні.* Київ, 2004. С. 33.
6. *Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні / за заг. ред. Ю.С. Шемученка, І.С. Чижа.* Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. С. 357.
7. *Порода В.М.* Міжнародно-правові стандарти доступу громадян до публічної інформації // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2014. № 12. С. 323.
8. *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.* URL: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/r1049_en.pdf
9. *Treaty establishing the European Community (2002/C 325/01).* URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002E/TXT&from=EN>
10. *Кирильчук В.В.* Актуальні проблеми доступу до публічної інформації. URL: http://3222.ua/article/aktualn_problemi_dostupu_do_publichno_nformats.html.
11. *The Freedom of the Press Act // The Swedish Parliament.* URL: <http://www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdagworks/Democracy/The-Constitution/The-Freedom-of-the-Press-Act>
12. *Лахижа М., Черчатий О.* Реалізація програми “Приязна адміністрація” та проведення конкурсів з метою вдосконалення діяльності органів влади: польський досвід // Вісн. держ. служби України. 2007. № 3. С. 16-20.
13. *Nationale E-Government Strategie.* URL: http://www.itplanungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilung/NEGS.pdf?__blob=publicationFile
14. *Polska Cyfrowa – PO PC // Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.* URL: <https://mac.gov.pl/polskacyfrowapo-pc>

Bogdan Yuliya. A right is on information: european experience of adjusting

The problem of legal regulation in the field of the right of access to information in Ukraine has been described. Moreover, the article has examined European legal standards for access to public information. The author has considered international experience to ensure transparency and openness of government and has developed proposals to improve mechanisms of transparency and openness of public authorities in realization of public policy in Ukraine.

The views of local scientists on the legal nature of the rights of access to information and the ways of improvements have been analyzed and highlighted. The author has attempted a comparative analysis of Ukrainian and European legislation in the sphere of access to public information.

Relevant laws of Ukraine, Poland, Sweden, Finland, Germany and European norms were considered in the article. The author has noted that each member state of EU has its own legislation, which regulates the procedure of public access to

information. So, the article contains the view that the Basic Law of the State is not sufficient for securing the right to information.

Besides this, the author has determined the shortcomings of the national legislation in the regulation of the right of access to information. What is more, the author has indicated gaps in the legislation which violate the principle of transparency in the activities of public authorities. Based on this, suggestions to overcome the abovementioned problems have been provided in the article.

Apart the research of normative legal acts of the European Union that regulate public access to information, the author has reviewed the European experience of implementing effective public programs and activities of certain institutions aimed at implementing the right of access to information.

The peculiarities of public access to information during informatization of society have been highlighted in the article. A series of European countries carry out active policy on informatization of society.

The author has appropriately noted that further informatization of society of Ukraine will be an essential process that will require the openness and transparency of state activities.

Facilitation of the access to resources, data and other information promotes transparency and accountability of government and expands participation of citizen in the governance as well as contributes the economic growth of the state.

As a result the author considers that mandatory and permanent reporting of public authorities regardless of requests and appeals of citizens is the first step to improve national legislation.

In the conclusion the author has identified priority ways of improving procedures that will ensure the transparency and openness of the government in Ukraine, which will positively affect to the realization of the right of access to information.

Key words: information, access to information, european experience, regulation, improvement.

УДК 342.5

О. Д. АГЄЄВ

ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОМБУДСМАНА З ПИТАНЬ МІГРАЦІЇ

Досліджено принципи регламентації правового статусу омбудсмана з питань міграції, які визначають основний зміст, форми і методи його діяльності та мають особливе значення для виконання ним функції захисту прав і свобод людини мігранта від зловживань і свавілля з боку державного апарату і по-

© АГЄЄВ Олександр Дмитрович – викладач кафедри історії та теорії держави і права Міжрегіональної академії управління персоналом