

УДК 35.329

В. А. ГРАБОВСЬКИЙ, С. В. ГІЛЬ

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ

Зроблено спробу проаналізувати основні положення Закону України “Про доступ до публічної інформації” та виявити протиріччя організаційного, фінансово-економічного та термінологічного характеру.

Ключові слова: публічна інформація, суспільний інтерес, обмежений доступ, запит на інформацію, відповідальність.

The article attempts to analyze the main provisions of the Law of Ukraine “On Access to Public Information” and reveal the contradictions of organizational, financial, economic and terminological character.

Key words: public information, public interest, limited access, a request for information, responsibility.

Відкритість і прозорість публічної адміністрації є однією з найважливіших засад функціонування Європейського адміністративного простору. У державах з демократичним режимом діють відповідні політико-правові механізми, спрямовані на досягнення максимальної прозорості в діяльності органів влади. Прозора влада повинна належним чином забезпечувати діалог з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень і постійний доступ до повної, об’єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади та її посадових осіб відповідно до чинного законодавства. Від прозорості влади, від якості інформування громадськості про діяльність її органів у демократичній державі також залежить ефективність діяльності публічної адміністрації.

На етапі становлення Української держави проблема забезпечення прозорості в діяльності органів влади є однією з перешкод, які стоять на шляху розвитку демократичного суспільства. Прозорість влади є необхідною умовою забезпечення передбачених Конституцією України прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами [4].

13 січня 2011 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про доступ до публічної інформації” (далі – Закон), який набрав чинності 9 травня 2011 р. [1]. Закон було прийнято з метою забезпечення прозорості та відкритості суб’єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації (стаття 2). Ухвалення цього нормативного акта було схвально сприйнято громадськістю як України, так і за кордоном [10]. Але оскільки цей Закон став компромісом між громадськими організаціями та державою, перші почали відразу ж критикувати його за недостатню революційність у забезпеченні абсолютної відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування та виключення певних норм, що існували у проекті закону [5; 9]. Разом з тим

грунтовний аналіз практики застосування закону на сьогодні відсутній через незначний термін його застосування. В Україні вже вийшли друком деякі методичні рекомендації з упровадження Закону в діяльності органів публічної влади, а Міністерство юстиції надавало роз'яснення та коментарі законодавства, проте якщо і проводиться певний аналіз положень Закону, то лише з погляду забезпечення прав громадян на доступ до публічної інформації [2; 7].

Метою цієї статі є спроба проаналізувати основні положення Закону України “Про доступ до публічної інформації” та виявити основні недосконалості та труднощі в його застосуванні.

Вважаємо за доцільне згрупувати протиріччя щодо застосування даного законодавчого акта, враховуючи різні аспекти.

По-перше, це протиріччя організаційного характеру. Хоча законодавець відтермінував набуття Законом чинності на три місяці та зобов'язав Кабінет Міністрів України вчинити певні дії, спрямовані на виконання Закону (пункт 4 розділу VI), найвищий орган у системі виконавчої влади допустив порушення Закону. Так, граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, було затверджено 13 липня 2011 р., а набрали вони чинності лише з 21 липня, тоді як Закон вимагав це зробити протягом двох місяців з дня набрання ним чинності [3]. Указана постанова затвердила граничні витрати у відсотках до розміру мінімальної заробітної плати, не визначивши, в якому порядку вони мають розраховуватися та ухвалюватися.

По-друге, труднощі матеріально-фінансового характеру. У розділі “Фінансово-економічне обґрунтування” до проекту закону було зазначено, що реалізація Закону не потребуватиме додаткових фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів з державного та місцевих бюджетів [8]. Хоча на практиці це не відповідає дійсності, оскільки Закон значно звужив можливості суб'єктів владних повноважень відмовляти у доступі до інформації та зобов'язав їх надавати певний обсяг інформації безоплатно. Окрім того, реалізація положень Закону потребує додаткових матеріальних і людських ресурсів, оскільки Законом передбачено певні додаткові обов'язки (оприлюднення інформації про свою діяльність та прийняті рішення; ведення обліку документів, визначення спеціальних місць для роботи запитувачів з документами, утворювати спеціальні структурні підрозділи або призначати уповноважених осіб), що не можуть не тягнути додаткових видатків. Натомість жодних змін у граничних видатках на утримання органів державної влади та органів місцевого самоврядування не передбачено.

Законом не обмежено кількість і періодичність звернення особи із запитом на інформацію до суб'єкта владних повноважень, що може призвести до ситуації, коли одна особа, з метою уникнути оплати за надання копій документів, звертатиметься з окремими запитом для отримання документів у кількості менше 10 аркушів.

По-третє, протиріччя термінологічного характеру. Закон містить багато оціночних термінів, що ускладнюють його застосування, зокрема, “істотна шкода”, “суспільний інтерес” (статті 2, 21). Трискладовий тест з перевірки можливості віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом (стаття 6) також є оціночним і може призвести до необґрунтованого віднесення інформації до

категорії з обмеженим доступом, що тягне за собою відповідальність посадової особи, що здійснила такі дії.

Законом встановлено надзвичайно загальні вимоги до запиту на інформацію: загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо. Це дає можливість запитувачам зловживати своїм правом і вимагати надання відповіді, що потребує опрацювання великого обсягу даних.

Законом не встановлено такої підстави для відмови в задоволенні запиту на інформацію як звернення з таким запитом особи, що раніше його подавала і такий запит було задоволено. У такому випадку суб'єкт владних повноважень позбавлений права відпочити запитувачу та зобов'язаний необмежену кількість раз надавати одну і ту саму інформацію на запит.

По-четверте, строки розгляду запиту на інформацію. Законом встановлено, що розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі, якщо запит стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту (стаття 20).

Установлений строк є досить коротким навіть порівняно з країнами Європи (у Молдові державні органи мусять дати відповідь протягом 15 днів; у Болгарії на це відводять 14 днів; в Угорщині встановлено максимальний термін надання відповіді 15 днів). Рада Європи рекомендує, щоб інформаційні запити "розглядалися без затримок", проте не встановлює якихось конкретних строків [6, с. 7]. Законом не встановлено також порядку обчислення, початку та закінчення перебігу строків, що ускладнює правильність застосування Закону та необхідність застосовувати аналогію закону (положення Цивільного кодексу України або Кодексу адміністративного судочинства України).

Незважаючи на всю прогресивність у частині наближення законодавства України до європейських стандартів, Закон містить низку положень, що, за умови зловживання, можуть призвести до відволікання значних ресурсів суб'єктів владних повноважень з виконання повноважень на обслуговування запитів на інформацію, аж до блокування роботи окремих органів та посадових осіб.

В умовах низької правосвідомості та правової культури населення необхідно адаптувати положення Закону до українських умов, зокрема: чітко затвердити критерії віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом; збільшити строк розгляду запиту на інформацію; обмежити кількість запитів на інформацію, що може подаватися однією особою до одного органу; дозволити відмовляти у задоволенні запиту на інформацію у разі повторного звернення, якщо перше вирішене по суті.

Література:

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI//ВВР України, 2011. – № 32. – Ст. 314.
2. Про доступ до публічної інформації": інформаційний прорив в Україні : Закон України / Міністерство юстиції України. – Режим доступу :

<http://www.minjust.gov.ua/0/35039>. Нове в законодавстві про інформацію / Міністерство юстиції України. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/35738>.

3. Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію: постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 740 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 54. – Ст. 2154.

4. Демкова М. Проблеми доступу до публічної інформації / М. Демкова. – Режим доступу : www.pravo.org.ua.

5. Доступ до публічної інформації: законодавчі новели та проблеми їх застосування / Центр політичних студій та аналітики. – Режим доступу : http://cpsa.org.ua/news/dostup_do_publchno_nformac_akonodavch_noveli_ta_problemi_x_zastosuvannja.

6. Коментар щодо проекту Закону України “Про доступ до публічної інформації”. – Режим доступу : www.article19.org/pdfs/analysis/ukraine-comment-information.pdf.

7. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України “Про доступ до публічної інформації” / [О. Хмара, В. Андрусів, М. Лациба та ін.]; Український незалежний центр політичних досліджень. – К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2011. – 107 с.

8. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про доступ до публічної інформації”. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=33015&pf35401=125705.

9. Право на доступ до інформації / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1298305669>.

10. Реалізація Європейської політики сусідства у 2010 році. Звіт про хід реалізації проекту в Україні” : Документ Спільної робочої групи на додаток до Спільного повідомлення Комісії Європейському парламенту, Раді Європи, Комітету з економічних та соціальних питань та Комітету регіонів. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a44.

Надійшла до редколегії 20.01.2012 р.

УДК 330.1:330.3

С. В. СТЕПАНЕНКО

СУСПІЛЬНЕ ВІДТВОРЕННЯ В РЕЗУЛЬТАТІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ: ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІКИ ЗНАНЬ

Обґрунтовано специфіку протікання процесів виробництва, розподілу, обміну та споживання в умовах окреслення контурів постіндустріального суспільства.

Ключові слова: суспільне відтворення, виробництво, обмін, розподіл, споживання, постіндустріальне суспільство.