

УДК 35.078.3:34

**А.Ю. Старченко**

Одеський державний економічний університет,

викладач кафедри правознавства

вул. Преображенська, 8, м. Одеса, 65082, Україна

## **ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

У статті проведено аналіз механізму реалізації права на доступ до інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Визначені недоліки чинного Закону України «Про доступ до публічної інформації» та запропоновані шляхи його вдосконалення.

**Ключові слова:** доступ до публічної інформації, право громадян на інформацію, суспільний інтерес, запит на інформацію.

Поряд зі зростанням ролі інформації в житті суспільства відбувається зміна і переосмислення пов'язаних з нею відносин і понять, що одержує відображення в правовому регулюванні й, відповідно, нормотворчої діяльності. Насамперед, це стосується права на доступ до інформації. Розширення участі громадян в управлінні державою, посилення контролю над діяльністю всіх гілок влади, включення громадян у процес прийняття важливих державних рішень є важливими умовами формування сучасного громадянського суспільства. Визначальною умовою суспільної діяльності виступає саме інформаційна відкритість органів державної влади. Лише маючи дієвий механізм доступу до інформації суспільство на підставі об'єктивної інформації про її діяльність може дійсно впливати на органи державної влади та місцевого самоуправління.

Разом з тим, свободу слова, інформації не можна ототожнювати з правом на доступ до інформації, оскільки вони хоча й мають однакову мету забезпечення реалізації потреби людини в інформації, проте у них різне функціональне призначення. Якщо функція права на доступ до інформації полягає в забезпеченні особи отриманням інформації безпосередньо від органів державної влади та органів місцевого самоврядування про їх діяльність та відомості про себе, тобто доступ до публічної інформації, а також до певної інформації, що знаходиться у приватноправових юридичних осіб, то призначення свободи інформації полягає в забезпеченні можливості вільного пошуку та одержання будь-якої інформації із загальнодоступних джерел, отримання інформації про дії влади [1, с. 27].

Метою статті є комплексний аналіз діючих норм вітчизняного законодавства, що регулює доступ до інформації органів державної влади та визначення шляхів його удосконалення.

У своїх наукових працях окремі питання реалізації права на інформацію розкривають такі вітчизняні й зарубіжні дослідники, як І. В. Арістова, І. Л. Бачило, В. М. Брижко, Ю. В. Гнаткевич, М. С. Демкова, В. Д. Гавловський, О.О. Задков, Р. А. Калюжний, Б. А. Кормич, В. А. Копилов, Т. А. Костецька, В. М. Лопатін, А. І. Марущак, О. Нестеренко, М. А. Федотов, В. С. Цимбалюк, М. Я. Швець та ін. Однак, не дивлячись на значну кількість публікацій з даної тематики, чимало її важливих аспектів залишаються недостатньо вивченими, тим більш в умовах змін інформаційного законодавства. Сьогодні можна говорити, що в умовах розвитку інформаційного простору, побудови відкритих взаємовідносин суспільства та держави ця проблематика стала актуальним напрямком наукових досліджень.

Органи державної влади в процесі виконання своїх повноважень створюють і володіють величезним масивом інформації відкритого та обмеженого доступу. І тільки чітка правова регламентація дозволить зацікавленим особам одержати ту інформацію, яка їх цікавить, не порушуючи при цьому права й інтереси держави. Разом з тим проблема доступу до

інформації обертається проблемою інформаційної відкритості різних систем, інформаційної прозорості суспільних відносин і діяльності різних соціальних, державних систем.

Проблеми, що виникають при реалізації права на інформацію, можна звести до наступних: недосконалість механізму пошуку інформації або ускладненість цього механізму; необґрунтовані правові обмеження на доступ до інформації; відсутність механізму відповідальності посадових осіб органів державної влади за порушення прав осіб в інформаційній сфері. Отже необхідність вирішення цих проблем обумовило внесення змін у чинне інформаційне законодавство.

Нерідко в теоретичних дослідженнях поняття «право на інформацію» і «право на доступ до інформації» ототожнюються, і розкриваючи зміст права на інформацію розглядаються складові, пов'язані винятково з доступом до інформації. Однак, в етимологічному значенні право на інформацію й право на доступ до інформації являють собою загальне право, прояви якого слід розглядати як співвідношення цілого й частини.

Право на доступ до інформації пов'язане з відкритістю влади перед народом, у свою чергу право на інформацію має більш широку інтерпретацію, що зачіпає такі права й свободи людини й громадянина як свобода думки й слова, право на вільне вираження своїх поглядів і переконань. У статті 34 Конституції України говориться, що кожна особа має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір. Реалізація права на доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування, підтримується також конституційним правом на звернення, яке гарантується статтею 40 Конституції [2]. Отже, держава гарантує право осіб на доступ до інформації шляхом забезпечення можливості запитувати, одержувати, фіксувати, відтворювати інформацію тощо.

У ході реалізації права на доступ до інформації держава виступає як активний учасник, який зобов'язаний забезпечити всі необхідні умови для того,

щоб будь-яка особа мала можливість скористатися своїм правом. Таким чином, доступ до інформації можна визначити як передбачену діючим законодавством можливість для суб'єктів інформаційних відносин вільно здійснювати пошук та отримувати відомості, які необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, виконання своїх обов'язків.

Варто погодитись з позицією, що суб'єктивне право на доступ до інформації є відносним правом, оскільки такому праву одного суб'єкта інформаційних відносин відповідає юридичний обов'язок іншого суб'єкта в межах і порядку, визначених законодавством України, задовольнити потребу запитувача (користувача; особи, яка потребує інформацію тощо) [3, с. 64].

Поняття «доступ до інформації» досить багатогранне, у зв'язку із чим розробка визначення зазначеного поняття, побудова на його основі поняття «право на доступ до інформації», а також їх однакове сприйняття вимагають відповідного вивчення та законодавчого врегулювання.

Правові основи доступу до інформації, окрім Конституції України, регулюються Законом України «Про інформацію», зміни до якого були прийняті 13 січня 2011 р., і Законами України «Про державну таємницю», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». Проте через відсутність нормативного акту, що регулює порядок одержання інформації від суб'єктів владних повноважень, практично реалізувати конституційне право на доступ до інформації було важко. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, користуючись прогалинами в національному інформаційному законодавстві, застосовують грифи обмеження доступу до інформації «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування» тим самим безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом [4]. Незрозуміло також виходячи з яких критеріїв обмеження доступу до інформації керувалися органи державної влади приймаючи локальні нормативні акти, якими відносили ту чи іншу інформацію до інформації для службового користування.

Тому виникла потреба на законодавчому рівні визначити порядок доступу до публічної інформації. З метою розвитку інформаційних відносин в частині забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень та створення механізмів реалізації права кожної особи на доступ до публічної інформації 13 січня 2011 р. Верховною Радою був прийнятий Закон України «Про доступ до публічної інформації». Цей Закон закріплює визначення поняття «публічна інформація» - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, яка була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законом (ст. 1) [5]. Таке поняття містить у собі широке коло різноманітної інформації, як створену самими суб'єктами владних повноважень, так і отриману такими органами в межах своїх повноважень ззовні.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» також закріплює важливу норму про те, що інформація, якою розпоряджаються органи влади, є апріорі відкритою для всіх громадян, крім випадків, встановлених законом (конфіденційна, таємна, службова інформація). Таким чином, тільки на рівні Закону можна обмежити доступ до публічної інформації, зробити її «секретною» або «для службового користування».

При цьому українські законодавці визначили критерії, яким повинна відповідати інформація щодо обмеження доступу до неї. По-перше, обмеження доступу до інформації можливо виключно 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. По-друге, розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам. І третій критерій полягає в тому, що шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Таким чином вирішення питань, пов'язаних з обмеженням доступу до інформації, здійснюється крізь призму саме суспільного інтересу. Проте в Законі України «Про доступ до публічної інформації» відсутнє визначення поняття "суспільний інтерес". Разом з тим, Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»» визначає, що «предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо» [6]. Подібні елементи поняття несуть абстрактний, оціночний характер, тому потребує більш детального законодавчого визначення. Вільне тлумачення цього поняття може заплутати як запитувачів, так і розпорядників інформації, адже в кожного з них буде своє визначення поняття «суспільний інтерес».

Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає такі форми доступу до інформації як надання і поширення інформації. Поширенням інформації можна вважати дії, спрямовані на одержання інформації або передачу інформації невизначеному колу осіб шляхом оприлюднення на офіційних веб-сайтах суб'єктів владних повноважень інформації, а в разі їх відсутності - в інший прийнятний спосіб (п.1 ч. 1 ст. 5). У свою чергу надання інформації – це дії, спрямовані на одержання інформації певною особою або групою осіб через подачу запиту на таку інформацію (п.2 ч. 1 ст. 5) [5].

Запит на інформацію може подаватися фізичними, юридичними особами, об'єднаннями громадян без статусу юридичної особи (крім суб'єктів владних повноважень), індивідуально або колективно, в усній або письмовій формі. Важливо також те, що відтепер запитувач має право звернутися до розпорядника інформації з запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Виходячи з того, що запит на доступ до інформації може стосуватися як відкритої інформації, так і інформації з обмеженим доступом, актуальним є обмеження можливості розпорядника відмовити в задоволенні всього запиту, ігноруючи ту частину, у задоволенні якої не може бути відмовлено. Пункт 7 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає норму, згідно з якою, «якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений» [5]. Проте, з метою удосконалення практичної реалізації положень цієї норми, доцільно передбачити більш чіткий обов'язок розпорядника задовольнити запит у тій частині, що не належить до категорії інформації з обмеженим доступом.

Відповідь на запит на інформацію розпорядник інформації подає не пізніше п'яти робочих днів. Цей загальний строк може бути змінений: до 48 годин - якщо запит на інформацію 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 статися і загрожують безпеці громадян, і до 20 днів, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації, з письмовим обґрунтуванням такого продовження.

Частина 3 ст. 10, а також ст. 21 Закону встановлюють, що публічна інформація на запит надається безкоштовно [5]. Тільки у разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. Це положення Закону дає підстави вважати, що інформація, яка знаходиться у державних реєстрах (Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, Єдиний державний реєстр підприємств і організацій України та ін.) є публічною і тому повинна надаватися безкоштовно. Однак діюче спеціальне законодавство щодо доступу до цієї інформації передбачає плату за довідки та витяги з цих державних реєстрів (ч.3 ст. 29 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»,

ч.5 ст. 20 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», п. 18 Положення про Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про створення Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України») [7; 8; 9]. Отже зміни до спеціального інформаційного законодавства, приведення його у відповідність до вимог базового Закону України «Про доступ до публічної інформації», дозволить уникнути суперечності між нормами права, тим самим створить єдиний діючий порядок доступу до публічної інформації.

Не менш важливим аспектом реалізації права на доступ до інформації є також створення публічних реєстрів інформації, яка знаходиться в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Через брак відомостей про те, яка інформація і в якому органі знаходиться, безпосереднім суб'єктам інформаційних відносин буде важко у повному обсязі реалізувати своє право на доступ до публічної інформації.

Викладене підтверджує необхідність комплексного підходу до питань доступу до інформації, які повинні бути вирішені на законодавчому рівні. Прийнятий Закон України «Про доступ до публічної інформації» суттєво вдосконалює механізм реалізації права кожної фізичної або юридичної особи на доступ до публічної інформації, що є позитивним для розвитку вітчизняних інформаційних відносин. Він закладає основи такої системи громадського контролю, яка в перспективі в справі боротьби з корупцією може стати набагато ефективнішою, ніж будь-який інший вид державного контролю. З іншого боку, існуючі недоліки нового закону можуть створити перешкоди його практичній реалізації. Тому подальші наукові дослідження можуть бути спрямовані на вдосконалення системи правових процедур доступу до публічної інформації, а саме: процедури усного запиту, процедури доступу до інформації з обмеженим доступом, запиту публічної інформації в електронній формі, процедури доступу до персональних даних та юридичної відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.



## Література

1. Нестеренко О. Конституційне право на доступ до інформації: сутність, зміст та обсяг [Текст] // Юридична Україна. - 2008. - № 3. - с. 26-32
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141.
3. Марущак А. Правове регулювання доступу до інформації в Україні [Текст] // Персонал. – 2007. - № 9. – с. 62-67.
4. Демкова М. Проблеми доступу до публічної інформації [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=577>
5. Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011р. // Офіційний вісник України, 2011, № 10 (18.02.2011), ст. 446.
6. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про інформацію"" № 2938-VI від 13.01.2011р. // Офіційний вісник України, 2011, №10 (18.02.2011), ст. 445.
7. Закон України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" №1952-IV від 01.07.2004р. // Відомості Верховної Ради України, 2004, № 51 (17.12.2004), ст. 553.
8. Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців" № 755-IV від 15.05.2003р. // Відомості Верховної Ради України, 2003, № 31-32 (08.08.2003), ст. 263.
9. Постанова Кабінету Міністрів України "Про створення Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України" № 118 від 22.01.1996р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=118-96-%EF>

**А.Ю. Старченко**

Одесский государственный экономический университет,

преподаватель кафедры правоведения

Преображенская, 8, г. Одесса, 65082, Украина

## **ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДОСТУПА К ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ**

### **Резюме**

В статье проведён анализ механизма реализации права на доступ к информации о деятельности субъектов властных полномочий и других распорядителей публичной информации, закреплённый в новом Законе Украины «О доступе к публичной информации». Определены недостатки действующего Закона Украины «О доступе к публичной информации» и предложены пути его совершенствования.

**Ключевые слова:** доступ к публичной информации, право граждан на информацию, общественный интерес, запрос на информацию.

**A.Y. Starchenko**

Odessa state economic university,

Lecturer of the Department of Jurisprudence

Preobrazhenskaya, 8, Odessa, 65082, Ukraine

## **LEGAL REGULATION OF THE ACCESS TO PUBLIC INFORMATION**

### **Summary**

The analysis of the modern state of information legislation on the mechanism of realization of the right to access to information possessed by government agencies and other providers of public information as identified by the Law of Ukraine «On

Access to Public Information». Lacks of the Law of Ukraine «On Access to the Public Information» are defined and proposed the ways of its improvement.

**Key words:** access to information, the right to information, public interest, information request.