

УДК 340.12

С. Л. Семяніста

аспірант

Університету державної фіскальної служби України

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Ефективність реалізації права на доступ до публічної інформації залежить від якості чинного національного законодавства України як нормативного базису досліджуваних суспільних відносин.

Відповідно до п. 2 Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9 січня 2007 року встановлено, що систематизація чинного та перспективного законодавства у досліджуваній сфері має відбуватися задля досягнення мети створення цілісної системи нормативно-правових актів законодавства, гармонізованої відповідно до норм міжнародного права з питань розвитку інформаційного суспільства. Пріоритетним напрямом розвитку систематизації інформаційного законодавства визначено необхідність його кодифікації/

Дослідження нормативних засад доступу до публічної інформації присвячено науковій праці ряду вчених, зокрема, Г.О. Блінової, Т.О. Коломоєць, Ю.О. Легези, В.А. Ліпкана, О.А. Мандзюк, Л.І. Рудник, В.С. Цимбалюка та інших. Однак, з врахуванням стрімкого розвитку інформаційного суспільства в Україні, визначення пріоритетного впровадження ідеї електронного уряду та електронного судочинства є необхідним здійснити перегляд існуючих нормативних підходів до правового регулювання інформаційних відносин.

Концептуальні засади визначення сутності інституту правового регулювання суспільних відносин передбачають підтримку ідеї його пріоритетності, що досягається шляхом впровадження системи засобів правового та політичного впливу на суспільство в цілому і зокрема, на окремі його складові.

Соціальний характер правового регулювання визначений О.Ф. Скакун, що визначає необхідність забезпечення його відповідності існуючих потребам суспільства та держави, нагальність застосування найбільш ефективних регуляторних та правоохоронних засобів впливу [1, с. 263-265].

З врахуванням зазначеного встановлення нормативно-правових засад впливу на регулювання відносин у сфері доступу до публічної інформації передбачає дослідження існуючої системи нормативно-правових актів та перспективи її удосконалення. Необхідність пошуку напрямів оптимізації чинного законодавства у сфері доступу до публічної інформації визначаються необхідністю подолання проблеми його надмірної формаліза-

ції. Нажаль надмірна формалізація правового регулювання інформаційних правовідносин свідчить про його низьку ефективність та якість, що вимагає розробки концептуальних засад його систематизації.

Акти чинної системи нормативно-правових актів у сфері доступу до публічної інформації можуть бути класифіковані за рядом критеріїв, зокрема, за їх юридичною силою, за сферою суспільних відносин, у просторі поширення їх дії, за функціональним впливом на існуючі суспільні відносини, за суб'єктами впливу.

У сфері правового регулювання інформаційних правовідносин відсутнім є єдиний кодифікаційний нормативно-правовий акт. Обґрунтування доцільності розробки такого нормативно-правового акту було неодноразово визначено у численних наукових працях. Умовно варто відзначити, що ряд вчених обґрунтовують необхідність визначення нормативних засад правового регулювання використання інформаційних технологій, а інша група вчених встановлює необхідність прийняття Інформаційного кодексу з метою регламентації права особи на доступ до інформації в цілому, і зокрема, доступу до відомостей про стан діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Попри відсутність єдиних підходів до аргументації здійснення систематизації інформаційного законодавства вартою уваги є спроби окремих вчених визначити структуру проекту Інформаційного кодексу України як єдиного кодифікованого акту у досліджуваній сфері. Зокрема, такою є аргументація Л.П. Коваленко, що відзначає доцільність поділу Інформаційного кодексу на Загальну та Особливу частини. До складу Загальної частини Інформаційного кодексу України Л.П. Коваленко пропонує віднести нормативно-правове визначення інформаційних прав та обов'язків учасників правовідносин, встановлення процедури забезпечення доступу до публічної інформації, надання характеристик статусу суб'єктів правовідносин та об'єктів інформаційних прав. Крім того в межах Загальної частини Інформаційного кодексу України необхідно визначити категоріальний апарат інформаційних права, зокрема, визначення векторів здійснення інформаційної політики, перелік випадків допустимості обмеження інформаційних прав людини, зокрема, забезпечення вимог національної безпеки, еколо-

гічної безпеки тощо. В межах Особливої частини проекту Інформаційного кодексу України мають бути встановлені норми, які визначають особливості обігу окремих видів інформації, зокрема, науково-технічної інформації, персональних даних, електронних документів, комерційної чи службової інформації [2].

Доцільність розробки та прийняття Інформаційного кодексу було визначено у працях інших вчених. Зокрема, Ю.Є. Максименко обґрунтовує доцільність встановлення в межах проекту Інформаційного кодексу нормативно-правових засад механізму забезпечення інформаційної безпеки як складової системи національної безпеки України [3].

В умовах відсутності Інформаційного кодексу України, як акту комплексного регулювання інформаційних відносин, регулювання таких відносин відбувається значною кількістю законодавчих актів. Такими Законами України є: спеціальні Закони України – «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну таємницю», «Про національну безпеку України», «Про видавничу справу», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення та радіомовлення», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про доступ до судових рішень», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» тощо.

Визначені нормативно-правові акти встановлюють особливості реалізації організаційних процедур щодо доступу до публічної інформації, в тому числі визначає особливості її обігу, аргументація переліку умов та обставин, настання яких є підставою для застосування обмежень використання даних про результати діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування тощо.

З врахуванням зазначеного, підкреслимо необхідність розробки спеціального законодавчого акту про систему нормативно-правових актів, що дозволило б вирішити колізійні питання правозастосування, зокрема, у разі конкуренції законодавчих та підзаконних актів, у разі наявності протилежності правового регулювання тощо.

У системі правового регулювання доступу до публічної інформації виділяються як регулятори суспільних відносин нормативно-правові акти – законодавчого та підзаконного рівнів.

Умовно, загально визнаною є ієрархія підзаконних нормативно-правових актів, де найвищу силу мають Укази Президента України, що мають вказівний характер, і частіше мають характер ситуативного правового регулювання, а також спрямовані на визначення компетенції спеціально уповноважених суб'єктів-розпорядників публіч-

ної інформації. Зокрема, прикладом останнього може слугувати виданий 31 липня 2015 року Указ Президента України № 463/2015 «Про Положення про проходження військової служби (навчання) військовослужбовцями Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» [4], де встановлюється процедура підготовки уповноважених посадових осіб на забезпечення інформаційної безпеки держави.

У сфері обігу публічної інформації укази Президента України відіграють особливу функцію правового регулювання, зокрема, саме їх нормативні положення визначають які відомості не підлягають опублікуванню із потреб забезпечення вимог національної безпеки та оборони. Таким відомостям надається гриф «опублікуванню не підлягає», і вони визнаються службовою інформацією чи інформацією із обмеженим доступом [5; 6].

У порівнянні із Указами Президента України постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України перебувають на більш нижчому рівні нормативно-правового регулювання суспільних відносин.

Нормативно-правові акти у системі правового регулювання суспільних відносин виконують функцію актів, призначених на забезпечення реалізацію покладених на Кабінет Міністрів України функцій, що є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»)

В цілому варто відзначити, що реалізація доступу до публічної інформації здійснюється як на рівні законодавчих актів, так і на рівні підзаконних, при цьому єдиного підходу до вирішення питання їх застосування.

Зокрема, відповідно до розпорядження Верховної Ради України від 19 травня 2015 р. № 699 встановлено, що забезпечення доступу до публічної інформації має відбуватись за допомогою відповідних офіційних інформаційних ресурсів, якими є «веб-сайт Верховної Ради України, веб-сайт Голови Верховної Ради України, веб-сайти комітетів Верховної Ради України та підрозділів Апарату Верховної Ради України» (п. 2 Розпорядження Верховної Ради України від 19.05.2015 р. № 699) [7].

Необхідним є оприлюднення відомостей про діяльність Верховної Ради України: «законопроекти; Закони України, постанови Верховної Ради України, міжнародні договори України; пленарні засідання Верховної Ради України та парламентські слухання; структура Верховної Ради України; керівництво Верховної Ради України; депутатський корпус Верховної Ради України (всі скликання); депутатські фракції і групи; комітети та комісії Верховної Ради України; діяльність комітетів Верховної Ради України; діяльність тимчасових спеціальних і тимча-

сових слідчих комісій Верховної Ради України; міжпарламентські зв'язки; господарсько-фінансова діяльність Верховної Ради України; доступ до публічної інформації; порядок доступу громадян до відкритих пленарних засідань Верховної Ради України; висвітлення діяльності Верховної Ради України у ЗМІ; бібліотечно-бібліографічні ресурси Верховної Ради України; діяльність Апарату Верховної Ради України, а також посилення на веб-ресурси інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування України, органів влади інших держав та фото-, аудіо- та відеоматеріали, що висвітлюють діяльність Верховної Ради України» [7].

Необхідно підкреслити, що формування інформаційного суспільства є неможливим без створення дієвої інформаційної системи, де має бути визначено результати діяльності органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень та відомості, використовуваними ними під час ухвалення управлінських рішень.

Варто відзначити, що доступ до публічної інформації в окремих сферах суспільного життя регулюється додатковими спеціальними актами законодавства, які мають визначати обсяг відомостей, яка має бути поширена відкрито.

Крім того поширеною є практика встановлення переліку відомостей, що мають характер публічної інформації, що встановлюється окремим її розпорядником. Варто навести декілька таких прикладів, зокрема, перелік видів публічної інформації, розпорядником якої є Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками у м. Києві [8], перелік видів публічної інформації, розпорядником якої є Державна служба України з надзвичайних ситуацій [9] та ін.

Особливий порядок доступу до публічної інформації встановлено у сфері судоустрою, що визначено, зокрема, Законом України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 року № 3262-IV [10]. Зокрема, відповідно до статті 7 зазначеного Закону України № 3262-IV встановлено, що не підлягає оприлюдненню відомості, що вказують на: «місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номери телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, реєстраційні номери облікової картки платника податків, реквізити документів, що посвідчують особу, унікальні номери запису в Єдиному державному демографічному реєстрі; про реєстраційні номери транспортних засобів; номери банківських рахунків, номери платіжних карток; інформація, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися у закритому судовому засіданні; інші відомості, що дають можливість ідентифікувати фізичну особу». Така інформація

має бути замінена відповідними цифровими чи літерними символами. Крім того є допустимим обмеження доступу до інформації про особу судді, що постановив рішення у кримінальній справі (ч. 2 ст. 7 Закону України «Про доступ до судових рішень» [10]).

Треба відзначити, що доступ до публічної інформації у окремих судових інстанціях додатково регламентується у відповідних положеннях.

До системи правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні належать і міжнародні акти (ст. 9 Конституції України), що ратифіковані Верховною Радою України у встановленому законом порядку.

Відповідно до ст. 10 Європейської конвенції з прав людини встановлено право кожної людини на доступ до інформації про результати діяльності владних суб'єктів, вільний її пошук та отримання, як складова права на свободу вираження думок. Однак таке право відповідно до європейських стандартів не є абсолютним і може бути обмеженим [11]. Зокрема, обіг інформації може пов'язуватись із вимогами забезпечення національної безпеки, приватного життя людини тощо.

До складової системи правового регулювання доступу до публічної інформації належить і судово-практика Європейського Суду з прав людини в цілому, і зокрема – у досліджуваній сфері. Такий висновок ґрунтується на положеннях Закону України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [12].

Зокрема, необхідно виділити рішення ЄСПЛ у справі «Угорська Гельсінська спілка проти Угорщини» (2016 рік) [13]. У зазначеній справі ЄСПЛ визначив такі критерії правомірності застосування розпорядником публічної інформації доступу до неї, як визначення природи запитуваних відомостей, встановлення суб'єктного складу спірних правовідносин, аргументація отримання доступу до інформації, встановлення характеристики статусу запитувача інформації, визначення форми поширення запитуваних особою відомостей (електронний носій, архівний документ тощо) і дотримання умов «готовності» інформації до її поширення. Зокрема, у разі встановлення у запитувача публічної інформації мети задоволення публічного інтересу, що полягає у висвітленні суспільних подій, чи висвітленні результатів діяльності владних інституцій, є безумовною підставою для надання позитивної відповіді на таке інформаційне звернення. Натомість у справі «Ганновер проти Німеччини» визначено, що не підлягає задоволенню інформаційний запит, поданий з метою реалізації приватного інтересу [14].

Окрему увагу ЄСПЛ звертає на те, що не будь-яка інформація є готовою до її поширення, і у разі

затребуваності саме таких відомостей, що є «неготовими» до поширення розпорядник інформації має право розглядати звернення впродовж більш тривалого періоду у часі, або ж взагалі відмовити запитувачу [15].

**Висновки.** З врахуванням вище зазначеного допустимим є висновок про надмірну розгалуженість правової бази регулювання доступу до публічної інформації, що містить у собі і законодавчі акти, і акти підзаконного нормативного характеру. Наявність надмірного розгалуженого нормативного базису регулювання доступу до публічної інформації вимагає активізації процесів систематизації законодавства задля досягнення належного рівня ефективності реалізації доступу до публічної інформації, що є гарантією здійснення публічного управління на засадах відкритості, об'єктивності та неупередженості. Необхідним є визначення на законодавчому рівні єдиної процедури ухвалення нормативно-правових актів органами державної влади в цілому, і зокрема, – визначити перелік обставин, що обґрунтовують можливість застосування з боку владних суб'єктів обмежень доступу до публічної інформації.

### Література

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков: Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
2. Коваленко Л.П. Деякі питання щодо систематизації інформаційного законодавства [Електронний ресурс]. Теорія і практика правознавства. 2013. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2013\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_17)
3. Максименко Ю. С. Щодо структури інформаційного кодексу України [Електронний ресурс]. URL: <http://goal-int.org/shhodo-strukturi-informacijnogo-kodeksu-ukraini>.
4. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР. [Електронний ресурс]. Законодавство України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>
5. Про перегляд позначки "Опублікуванню не підлягає", що передбачає обмеження доступу до документа або інформації: Указ Президента України від 28 травня 2015 р. № 293/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 46.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2015 року «Про стан подолання негативних наслідків, спричинених втратою матеріальних носіїв секретної інформації на тимчасово окупованій території України, в районі проведення антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях»: Указ Президента України від 30 березня 2015 р. № 184/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 27.
7. Про веб-ресурси Верховної Ради України: Розпорядження Верховної Ради України від 19 травня 2015 р. № 699 [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/699/15-pr>
8. Перелік видів публічної інформації, розпорядником якої є Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками у м. Києв. URL: <http://dls.gov.ua>.
9. Перелік видів публічної інформації, розпорядником якої є Державна служба України з надзвичайних ситуацій: Наказ Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 13.08.2013 № 514. URL: <https://ck.dsns.gov.ua/files/Dokumenti/perelik.pdf>
10. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22 грудня 2005 року № 3262-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 15, ст. 128.
11. Європейська конвенція з прав людини від 04.11.1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
12. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 30, ст. 260 .
13. СПРАВА «УГОРСЬКИЙ ГЕЛЬСІНСЬКИЙ КОМІТЕТ проти УГОРЩИНИ» від 08.11.2016 р. URL: <https://cedem.org.ua/library/13522/>
14. Рішення Палати у справі «Ганновер проти Німеччини» від 24.06.2004 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_324](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_324)
15. СПРАВА «УГОРСЬКИЙ ГЕЛЬСІНСЬКИЙ КОМІТЕТ проти УГОРЩИНИ» від 08.11.2016 р. URL: <https://cedem.org.ua/library/13522/>

### Анотація

**Семянїста С. Л. Правове врегулювання доступу до публічної інформації в Україні.** – Стаття.

Статтю призначено аналізу питань правового врегулювання доступу до публічної інформації в Україні. Досліджено різноманітність науково-теоретичних та практичних підходів до розуміння аргументації доцільності прийняття та розробки Інформаційного кодексу України, що є першопричиною низької ефективності діяльності із систематизації законодавства у досліджуваній сфері. Обґрунтовано, що лише визначена науково-теоретична доцільність розробки та прийняття будь-якого кодифікованого акту, в тому числі Інформаційного кодексу України, є запорукою успішності таких процесів.

Відзначено, що реалізація доступу до публічної інформації здійснюється як на рівні законодавчих актів, так і на рівні підзаконних, при цьому єдиного підходу до вирішення питання їх застосування.

Підкреслено, що формування інформаційного суспільства є неможливим без створення дієвої інформаційної системи, де має бути визначено результати діяльності органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень та відомості, використовувані ними під час ухвалення управлінських рішень.

Вказано, що доступ до публічної інформації в окремих сферах суспільного життя регулюється додатковими спеціальними актами законодавства, які мають визначити обсяг відомостей, яка має бути поширена відкрито.

Зроблено висновок про надмірну розгалуженість правової бази регулювання доступу до публічної інформації, що містить у собі і законодавчі акти, і акти підзаконного нормативного характеру. Наявність надмірного розгалуженого нормативного базису регулювання доступу до публічної інформації вимагає активізації процесів систематизації законодавства задля досягнення належного рівня ефективності реалізації доступу до публічної інформації, що є гарантією здійснення публічного управління на засадах відкритості, об'єктивності та неупередженості. Необхідним є визначення на законодавчому рівні єдиної процедури

ухвалення нормативно-правових актів органами державної влади в цілому, і зокрема, – визначити перелік обставин, що обґрунтовують можливість застосування з боку владних суб'єктів обмежень доступу до публічної інформації.

*Ключові слова:* доступ до інформації, публічна інформація, Інформаційний кодекс України.

### Аннотація

**Семяниста С. Л. Правовое регулирование доступа к публичной информации в Украине. – Статья.**

Статья назначен анализа вопросов правового урегулирования доступа к публичной информации в Украине. Исследовано разнообразие научно-теоретических и практических подходов к пониманию аргументации целесообразности принятия и разработки Информационного кодекса Украины, является первопричиной низкой эффективности деятельности по систематизации законодательства в исследуемой сфере. Обосновано, что только определенная научно-теоретическая целесообразности разработки и принятия любого кодифицированного акта, в том числе Информационного кодекса Украины, является залогом успешности таких процессов.

Отмечено, что реализация доступа к публичной информации осуществляется как на уровне законодательных актов, так и на уровне подзаконных, при этом единого подхода к решению вопроса их применения.

Подчеркнуто, что формирование информационного общества невозможно без создания эффективной информационной системы, где должны быть определены результаты деятельности органов государственной исполнительной власти, местного самоуправления и других субъектов властных полномочий и сведения, используемые ими при принятии управленческих решений.

Указано, что доступ к публичной информации в отдельных сферах общественной жизни регулируется дополнительными специальными актами законодательства, должны определять объем сведений, который должен быть распространен открыто.

Сделан вывод о чрезмерной разветвленности правовой базы регулирования доступа к публичной информации, который включает в себя и законодательные акты, и акты подзаконного нормативного характера. Наличие избыточного разветвленного нормативного базиса регулирования доступа к публичной информации требует активизации процессов систематизации законодательства для достижения должного уровня эффективности реализации доступа к публичной информации, что является гарантией осуществления публичного управления на принципах открытости, объективности и беспристрастности. Необходимо опре-

деление на законодательном уровне единой процедуры принятия нормативно-правовых актов органами государственной власти в целом, и в частности, – определить перечень обстоятельств, обосновывающих возможность применения со стороны властных субъектов ограниченный доступа к публичной информации.

*Ключевые слова:* доступ к информации, публичная информация, Информационный кодекс Украины.

### Summary

**Semyanista S. L. Legal regulation of access to public information in Ukraine. – Article.**

The article is intended to analyze the issues of legal regulation of access to public information in Ukraine. A variety of scientific-theoretical and practical approaches to understanding the rationale for the adoption and development of the Information Code of Ukraine, which is the root cause of low efficiency of the systematization of legislation in the study area. It is substantiated that only the determined scientific and theoretical expediency of development and adoption of any codified act, including the Information Code of Ukraine, is the key to the success of such processes.

It is noted that the implementation of access to public information is carried out both at the level of legislation and bylaws, with a single approach to addressing their application.

It is emphasized that the formation of the information society is impossible without the creation of an effective information system, which should determine the results of state executive bodies, local governments and other subjects of power and information used by them in making management decisions.

It is stated that access to public information in certain spheres of public life is regulated by additional special acts of legislation, which should determine the amount of information that should be disseminated openly.

It is concluded that the legal framework for regulating access to public information is excessively branched, which includes both legislative acts and bylaws. The existence of an excessively extensive regulatory framework for regulating access to public information requires intensifying the process of systematization of legislation to achieve the appropriate level of effectiveness of access to public information, which is a guarantee of public governance on the basis of openness, objectivity and impartiality. It is necessary to define at the legislative level a single procedure for the adoption of regulations by public authorities in general, and in particular – to determine the list of circumstances that justify the possibility of government restrictions on access to public information.

*Key words:* access to information, public information, Information Code of Ukraine.