

КАЛАНТАЙ С. І.,  
магістр права  
(Дніпропетровський гуманітарний  
університет)

УДК 342.9

### ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

На підставі комплексного аналізу нормативно-правових актів, які стосуються доступу до публічної інформації, проаналізовано загальні засади правового механізму доступу громадян до публічної інформації. З'ясовані недоліки чинного Закону України «Про доступ до публічної інформації» та запропоновано шляхи його удосконалення.

**Ключові слова:** доступ до публічної інформації, право громадян на інформацію, розпорядники інформації, суб'єкти у сфері доступу до публічної інформації.

На основании комплексного анализа нормативно-правовых актов, которые касаются доступа к публичной информации, проанализированы общие основания правового механизма доступа граждан к публичной информации. Определены недостатки действующего Закона Украины «О доступе к публичной информации» и предложены пути их усовершенствования.

**Ключевые слова:** доступ к публичной информации, право граждан на информацию, распорядители информации, субъекты в сфере доступа к публичной информации.

On the basis of a comprehensive analysis of legal acts, which relate to access to public information, analyzes the common grounds of the legal mechanism of citizens access to public information. Identified shortcomings of the current Law of Ukraine “On access to public information” and the ways of their improvement.

**Key words:** access to public information, citizens' right to information, managers of information, actors in the field of access to public information.

**Вступ.** Діяльність органів державної влади щодо адміністративно-правового забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації, формування основ інформаційного суспільства обумовлює більш глибоке дослідження нормативно-правової бази та практики захисту, охорони та відновлення цієї категорії прав, оптимізації процесів адміністрування в цій сфері. Навіть після внесення змін до інформаційного законодавства в Україні залишається багато проблем з реалізацією фізичними та юридичними особами, представниками ЗМІ та громадськими організаціями права на доступ до повної інформації про діяльність державних інститутів, спостерігається систематичне порушення права осіб знайомитися в органах державної влади, місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про їхню діяльність, що неодноразово було відзначено міжнародними організаціями.

Однією з причин існування такої ситуації є недосконалість законодавства України про інформацію, що не відповідає сучасному рівню розвитку інформаційних відносин. Більшість чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання інформаційних відносин, були прийняті до набрання чинності Конституцією України



і навіть із значними змінами й доповненнями є непридатними для задоволення потреб сьогодення. Оновлення інформаційного законодавства з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» [1] та нової редакції Закону України «Про інформацію» [2] дещо покращило ситуацію з правовим регулюванням інформаційних відносин, зокрема в частині отримання відповідної інформації, проте значна кількість проблем з реалізацією «права знати» залишається не вирішеною.

На нашу думку, без створення правового простору в інформаційній діяльності, жорсткого регулювання інформаційної діяльності органів державної влади взагалі не можна говорити про реформи, а, можливо, і про демократичне суспільство в Україні. Забезпечення пріоритету прав людини в інформаційному просторі нормативно-правовими актами є головним завданням держави, яка прагне стати повноправним членом Європейського Союзу, побудувати демократичне суспільство [3]. Водночас без належної організації діяльності органів державної влади усіх рівнів, особливо тих, що складають її виконавчу гілку, ефективне забезпечення прав і свобод людини, зокрема права на доступ до публічної інформації, неможливе. Тільки комплексна реалізація цих напрямів дасть змогу не лише сформуванню сучасної нормативно-правової бази щодо регулювання правовідносин у сфері забезпечення права на доступ до публічної інформації, а й встановить чіткі, зрозумілі процедури дії розпорядників інформації з реалізації цього права.

Проблеми забезпечення права особи на інформацію, зокрема реалізацію права на доступ до публічної інформації, досліджували такі вчені, як І.В. Арістова, А.В. Грищенко, М.С. Демкова, Є.Ю. Захарова, В.П. Колісник, Б.А. Кормич, Т.А. Костецька, Л.В. Кузенко, О.В. Логінов, А.І. Марущак, О.Г. Марценюк, К.С. Маштак, Г.Г. Почепцов, Т.М. Слінько, Ю.М. Тодика.

**Постановка завдання.** Метою статті є з'ясування (за результатами аналізу нормативно-правової бази) проблемних питань щодо доступу до публічної інформації, яка має гриф обмеження доступу, а також визначення шляхів щодо їх вирішення.

**Результати дослідження.** Прийняття Верховною Радою України 13 січня 2011 року Закону України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI [1] вперше в історії України сформувало нормативно-правовий механізм доступу до публічної інформації. Цій події передувало прийняття Верховною Радою України в 1997 році Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», а Кабінетом Міністрів України – Постанов «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» та «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади», а також у 2005 році – Закону України «Про доступ до судових рішень». Головною метою цих актів було усунення прогалин у сфері реалізації права на доступ до інформації і врегулювання порядку та форм висвітлення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування аудіовізуальними засобами масової інформації, а також порядок, шляхи, та перелік інформації про діяльність органів виконавчої влади, яка повинна розміщуватися в мережі Інтернет [4].

Чимало претензій з боку фахівців у сфері інформації викликає Закон України «Про інформацію». У свій час В.В. Речицький зазначав: «Наявний в Україні Закон «Про інформацію» вичерпав свій потенціал і вже не відповідає потребам суспільно-політичного та громадського життя. Він суттєво розходиться з міжнародними і, зокрема, європейськими стандартами забезпечення доступу населення до урядової та іншої офіційної інформації, не містить у собі відповідних юридичних і організаційних гарантій такого доступу» [5, с. 161].

Нова редакція Закону України «Про інформацію» дещо покращує ситуацію і знімає ряд нарікань експертів. Зокрема, надається нове визначення інформації, передбачено поділ за змістом інформації на певні види, визначається зміст інформації про фізичну особу (персональні дані). Крім того, в новій редакції чітко прописано права журналістів та питання їх акредитації.



При аналізі положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» [1] можна виділити ряд недоліків та суперечностей, які можуть бути використані органами влади для відмови в наданні інформації.

1) Неправомірне застосування грифів обмеження доступу «для службового користування». Надане в Законі України «Про доступ до публічної інформації» формулювання щодо віднесення службової інформації до інформації з обмеженим доступом є доволі спірним. В Україні так і не було сформовано відповідний правовий інститут, який визначав би порядок, підстави та умови надання інформації з грифом «службова інформація». Зараз у законодавстві існує лише декілька норм, що визначають поняття «службова інформація», але знову ж таки єдиного підходу до тлумачення цього поняття немає. Перелік інформації, яка може бути віднесена до службової (ст. 9), дає широкий простір для покриття фактів зловживання владою службовим становищем.

Питання застосування такого грифа не врегульовано на рівні закону, і це цілком нормально, оскільки, відповідно до міжнародних стандартів прозорості влади, розуміється, що будь-яка інформація, що знаходиться у володінні органів влади, вважається відкритою, якщо інше не встановлено законом. Таке положення також знайшло своє відображення у Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року, який визначає, що обмеження доступу до інформації може здійснюватися тільки відповідно до закону. Проте на сьогодні це питання частково врегульовано не законом, а підзаконним нормативно-правовим актом – Постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року № 1893 [6], відповідно до якої конфіденційній інформації, що є власністю держави, присвоюється гриф «для службового користування» (ДСК). Цей акт надає органам влади можливість присвоювати гриф «ДСК» практично кожному документу, обмеживши в такий спосіб доступ до інформації, що міститься у цьому документі.

2) Неналежне виконання вимог органами влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність. Органи влади не повністю виконують вимогу щодо оприлюднення інформації про свою діяльність (у тому числі через мережу Інтернет), ігноруючи при цьому норми постанови Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3/2002., указу Президента України від 1 серпня 2002 року № 683/2002 тощо.

3) До правової проблеми можна віднести відсутність єдиного нормативно-правового акта (закону), який би чітко визначив види інформації з обмеженим доступом та критерії віднесення її до такої. Закон України «Про інформацію» не вирішує цю проблему. До того ж, він фактично не розмежовує публічну інформацію та приватну, визначаючи конфіденційну інформацію як таку, що може належати органам влади і може поширюватися за їх бажанням і до передбачених ними умов.

Акцентуємо увагу на існуванні ще однієї проблеми – неправомірного застосування грифів обмеження доступу до інформації. Гриф обмеження доступу «для службового користування» також є незаконним, незважаючи на те, що його застосування передбачено згаданою вище Інструкцією, яка суперечить міжнародним стандартам доступу до публічної інформації, Конституції України, Закону України «Про інформацію» з таких підстав.

По-перше, ст. 34 Конституції України передбачає два критерії, відповідно до яких здійснення права на інформацію може бути обмежене: 1) лише на підставі закону, а не підзаконного нормативно-правового акта; 2) лише 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 [7].

По-друге, Закон України «Про інформацію» передбачає: «Інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути встановлено, відповідно до закону, обмежений доступ – надано статус конфіденційної» (ч. 2 ст. 30) [2]. Зокрема, статус конфіденційної інформації, що є власні-



стю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, може бути встановлено відповідно до закону, а не на власний розсуд органів влади. Крім того, органи влади, відповідно до ст. 19 Конституції України [7], мають діяти тільки на підставах, в межах повноважень і способом, передбаченими Конституцією України і законами України, що не допускає застосування таких категорій, як «поширення інформації за бажанням держави» та «самостійне визначення державним органом порядку доступу до інформації». Звідси можна зробити висновок, що органи влади не можуть самостійно, на власний розсуд визначати режим доступу до інформації, а тому не можуть володіти, користуватися і розпоряджатися конфіденційною інформацією, що є власністю держави, не говорячи про некоректність визначення держави власником інформації. У цій же статті сказано, що порядок обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, визначається Кабінетом Міністрів України. Така норма аналогічно суперечить попередній нормі, відповідно до якої тільки законом може бути надано статус конфіденційної інформації, а отже, Кабінет Міністрів не може мати повноваження щодо порядку її обліку, зберігання і використання, оскільки ці повноваження є також складовими елементами режиму доступу до інформації [8].

По-третє, викликає чимало зауважень сам зміст згаданої Інструкції. Відповідно до п. 2 Інструкції центральні і місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні у шестимісячний термін розробити і ввести в дію переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави. Цій інформації надається гриф «ДСК». Хто саме і на основі яких критеріїв повинен вирішувати, які саме відомості є конфіденційними, Інструкція чітко не визначає. Також незрозуміло, чи будуть доступні ці переліки для широкого загалу. Адже мало не кожен орган відтепер може мати подібний перелік. Крім того, далеко не усі органи підготували, а тим більше, оприлюднили такі переліки.

По-четверте, процедура доступу до інформації за Інструкцією, що передбачає застосування грифу, його обмеження, встановлення порядку роботи з документами та їх зберігання, умов технічного захисту інформації, функціонування експертних комісій як органу для вирішення питання доступу до інформації для «сторонніх», нагадує порядок, установлений стосовно інформації, що є державною таємницею. Суттєва відмінність полягає в тому, що суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці, регулюються відповідним законом, яким, до речі, чітко встановлено перелік інформації, яка не може бути віднесена до державної таємниці, та забороняється віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим будуть звужуватись зміст і обсяг конституційних прав і свобод людини та громадянина. Користуючись же положенням зазначеної вище Інструкції, державні органи не позбавлені можливості присвоїти гриф «ДСК» практично кожному документу, обмеживши у такий спосіб доступ до інформації, що міститься в такому документі. Зрештою маємо ще один вид інформації з обмеженим доступом, яка за відсутності будь-яких правил стосовно змісту та обсягу інформації, що підлягає «грифуванню», фактично утаємничується від зацікавлених осіб.

Крім того, немає чіткості при визначенні переліку суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації» до них належать: 1) запитувачі інформації: фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень; 2) розпорядники інформації – суб'єкти, визначені у ст. 13 Закону; 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації. Такий підхід законодавця до визначення переліку суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації ніби цілком виправданий, проте на практиці, особливо при розгляді у суді справ про відмову у наданні інформації, можуть виникнути певні труднощі [9]. Адже незрозуміло, кого зазначати відповідачем по справі – розпорядника інформації чи структурний підрозділ або відповідальну особу, чи розпорядника інформації в особі відповідного структурного підрозділу



або відповідальної особи, адже всі вони є суб'єктами відносин відповідно до нині чинного закону? Тобто самостійний суб'єкт має в своєму складі такого ж самостійного суб'єкта.

Гадаємо, що доцільніше було б п. п. 2, 3 ч. 1 ст. 12 об'єднати і викласти в такій редакції: «2) розпорядник інформації в особі уповноваженого структурного підрозділу або відповідальної особи». На наш погляд, таке трактування набагато зрозуміліше і, до того ж, чітко співвідноситься з положенням п. 5 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яким передбачено, що розпорядники зобов'язані мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації.

**Висновки.** Отже, через те, що інформаційні відносини є настільки рухливою сферою, динамічну правову категорію, щоб повністю задовольнити бажання та турботи науковців з приводу вдосконалення законодавства з інформаційних питань, практично неможливо. В цьому випадку залишається намагатися оптимізувати інформаційні відносини, які склалися в українському суспільстві на сьогодні, та звернути увагу законодавця на певні недоліки й прогалини в наявних нормативно-правових актах, пропонувати власне вирішення організаційних проблем з реалізації права доступу до публічної інформації, як того вимагає предмет нашого дослідження.

#### Список використаних джерел:

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // ВВР України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
2. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992 р. – № 48. – Ст. 650 (в редакції Закону від 13 січня 2011 року № 2938-VI // ВВР України. – 2011. – № 32. – Ст. 313).
3. Григорян О.О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади, місцевого самоврядування в реалізації публічної політики (інформаційний аспект) / О.О. Григорян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.asa.demu.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf>.
4. Про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави : Інструкція, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року № 1893 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 48. – Ст. 31.
5. Горбатюк В.В. Доступ громадян до інформації: конституційно-правовий аспект / В.В. Горбатюк, С.С. Горбатюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12GVVKPA.pdf>.
6. Речицький В.В. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про інформацію» / В.В. Речицький // Свобода інформації та право на приватність в Україні. – Х. : Фоліо, 2004. – Т. 1. – С. 161–170.
7. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Демкова М.С. Проблеми доступу до публічної інформації / М.С. Демкова // Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства : аналіт. доп., зб. пер. док.; за ред. А.В. Пазюка. – К. : МГО «Прайвесі Юкрейн», 2004. – С. 57–60.
9. Нестеренко О.В. Проблеми вдосконалення законодавства України по забезпеченню права на доступ до інформації / О.В. Нестеренко // Проблеми законності : Респуб. міжвідомч. наук. зб. – Вип. 83. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2006. – С. 110–115.

