

ПАВЛЮК Н. М.

к.ю.н., доцент,
доцент кафедри цивільного права
та процесу
(Інститут права, психології
та інноваційної освіти
Національного університету
«Львівська політехніка»)
ORCID ID: 0000-0001-6108-9713

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.52>

ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЗА УКРАЇНСЬКИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ В АСПЕКТІ ВІДПОВІДНОСТІ ВИМОГАМ КОНВЕНЦІЇ РАДИ ЄВРОПИ ПРО ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

У статті проаналізовано законодавче та доктринальне розуміння поняття «публічна інформація», розглянуто правову природу та джерела правового регулювання правового режиму публічної інформації в Україні в умовах адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу та співвідношення поняття «публічна інформація» з поняттям «офіційні документи», яке вживається у Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. Наголошується, що категорія «публічна інформація» визначена законодавством виключно з метою створення механізму реалізації права на доступ до інформації. Право на доступ до інформації являє собою гарантоване право кожного отримувати безпосередньо від органів державної влади, органів місцевого самоврядування та відповідних посадових і службових осіб необхідні офіційні документи, а також іншу важливу інформацію про поточну діяльність даних органів. Встановлено, що легальне визначення поняття «публічна інформація» наводиться у ст.1 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Поняття «публічна інформація» включає дві складові цієї «публічності»: по-перше, ця інформація має бути відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях, отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством та знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, передбачених законом; а, по-друге, ця інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Мінімальні міжнародні стандарти в сфері доступу до публічної інформації закріплює Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів. Зроблено висновок, що наведене у Конвенції поняття «офіційні документи», під якими розуміється будь-яка інформація, записана у будь-якій формі, складена або отримана, та яка перебуває у розпорядженні державних органів, у порівнянні із поняттям «публічної інформації» за законодавством України є більш розширене і охоплює значно ширше коло відомостей. Без достовірної і повної інформації неможливо зробити свідомий вибір у будь-якій сфері нашої діяльності.

Ключові слова: публічна інформація, офіційні документи, забезпечення доступу до публічної інформації, право на інформацію, Конвенція Тромсе.



Pavliuk N. M. The concept of public information under Ukrainian legislation in terms of compliance with the requirements of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents

The article analyzes the legislative and doctrinal understanding of the concept of “public information”, considers the legal nature and sources of legal regulation of the legal regime of public information in Ukraine in the context of the adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union, and the relationship between the concept of “public information” and the concept of “official documents”, which used in the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. It is emphasized that the category of “public information” is defined by the legislation solely for the purpose of creating a mechanism for realizing the right to access to information. The right of access to information is a guaranteed right of everyone to receive the necessary official documents, as well as other important information about the current activities of these bodies, directly from state authorities, local self-government bodies and relevant officials and officials. It was established that the legal definition of the term “public information” is given in Article 1 of the Law of Ukraine “On Access to Public Information”. The concept of “public information” includes two components of this “publicity”: firstly, this information must be displayed and documented by any means and on any media, received or created in the process of the subjects of authority exercising their duties obligations provided for by the current legislation and be in the possession of subjects of authority, other administrators of public information provided for by law; and, secondly, this information is open, except for cases established by law. Minimum international standards in the field of access to public information are established by the Convention of the Council of Europe on access to official documents. It was concluded that the concept of “official documents” given in the Convention, which means any information recorded in any form, compiled or received, and which is at the disposal of state bodies, in comparison with the concept of “public information” according to the legislation of Ukraine is more extensive and covers a much wider range of information. Without reliable and complete information, it is impossible to make a conscious choice in any area of our activity.

Key words: public information, official documents, provision of access to public information, right to information, Tromso Convention.

Актуальність теми. Відкритість інформації є однією із основних засад сучасної демократії. Без достовірної і повної інформації неможливо зробити свідомий вибір у будь-якій сфері нашої діяльності. У жодній сфері суспільного життя без доступу до інформації про діяльність влади неможливо здійснювати громадський контроль за нею, неможливо вчасно висловлювати свою позицію і брати участь у прийнятті суспільно-важливих рішень, тобто неможлива демократія як така [2, с. 4].

Особливого значення в сучасному інформаційному світі набуває конституційне право на доступ до інформації. Так, відповідно до ст. 34 Основного Закону України, яка ґрунтується на положеннях статті 10 Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини, статті 19 Загальної декларації прав людини, статтях 18 та 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, кожен володіє правом на вільний збір, збереження, використання та поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб. Крім того, порядок реалізації та гарантії забезпечення права кожного на доступ до публічної інформації, якою володіють владні та інші суб'єкти та інформації, що становить суспільний інтерес, визначені в Законі України «Про доступ до публічної інформації» [9].

Постановка проблеми. Правове регулювання права громадян на доступ до публічної інформації є однією з найважливіших гарантій становлення будь-якого демократичного



суспільства. Суспільний інтерес до законодавства, що забезпечує доступ до публічної інформації свідчить про неабияку актуальність даної теми для пересічних українців та фахівців у сфері права. Наразі можна стверджувати, що в країні є серйозний прогрес із забезпечення громадян можливістю контролювати державні органи, ознайомлюватись з національним законодавством, постановами регіональних державних органів тощо [5, с. 89].

Тому існує необхідність ґрунтовного аналізу змісту та сутності поняття «публічна інформація» та визначення її властивих характеристик, які диференціюють дану категорію від інших видів інформації, визначених національним законодавством [1, с. 53].

Окрім питання реалізації права на інформацію, зокрема, права на доступ до публічної інформації, розкривають такі вчені, як: І. В. Арістова, І. Л. Бачило, Ю. В. Гнаткевич, А. Грищенко, М. С. Демкова, Р. А. Каложний, Б. А. Кормич, Т. А. Костецька, А. І. Марущак, О. Марценюк, Т. Слінько, В. С. Цимбалюк, Ю. Тодика та ін. Але, не зважаючи на значну кількість публікацій з цієї проблематики, враховуючи стрімкий розвиток інформаційного суспільства та міжнародних стандартів інформаційних прав людини, деякі її важливі аспекти залишаються ще недостатньо вивченими. Це актуалізує подальші наукові розвідки у цій сфері.

Метою статті є розкриття в національному законодавстві і юридичній літературі поняття «публічна інформація» та її співвідношення з поняттям «офіційні документи», яке живиться у Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Як зазначається у наукових джерелах, категорія «публічна інформація» визначена законодавством виключно з метою створення механізму реалізації права на доступ до інформації. Відповідно, саме наявність у спеціальних суб'єктів – суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації обов'язків щодо надання доступу до такої інформації і є підставою для виділення відповідної категорії [1, с. 53].

Основним нормативно-правовим актом, який регулює порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка вважається публічною, є Закон України «Про доступ до публічної інформації» [9].

За оцінками більшості експертів в галузі доступу до інформації прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало важливим кроком в просуванні вперед у даному питанні, для законодавчого урегулювання права кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, яке прописане в Конституції України, а також для підвищення відкритості у діяльності органів місцевої та державної влади. Право на доступ до інформації уявляє собою гарантоване право кожного отримувати безпосередньо від органів державної влади, органів місцевого самоврядування та відповідних посадових і службових осіб необхідні офіційні документи, а також іншу важливу інформацію про поточну діяльність даних органів [5, с. 89].

У ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», зокрема, закріплене визначення поняття «публічної інформації», як відображеної та задокументованої будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, яка була отримана або створена у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, що передбачені чинним законодавством або котрі знаходяться у володінні цих суб'єктів та інших розпорядників публічної інформації, визначених законом [9].

Аналіз Закону України «Про доступ до публічної інформації» дозволяє зробити висновок про те, що до публічної інформації належить:

- уся інформація, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, тобто органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання (пункт 1 частини першої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);
- інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, які фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим (пункт 2 частини першої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);



– інформація, пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, серед яких надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг (пункт 3 частини першої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

– інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, якщо йдеться про суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями (пункт 4 частини першої статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

– інформація про стан довкілля; якість харчових продуктів і предметів побуту; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян (частина друга статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

– інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація) (частина друга статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації») [9].

Слід зауважити, що інформація вважається публічною у зв'язку з тим, що вона створюється, збирається, обробляється та зберігається за рахунок бюджетних коштів, призначених на забезпечення діяльності відповідного органу влади.

Верховний Суд у постанові від 7 лютого 2018 року у справі № 817/1432/15 роз'яснив, що «визначальною ознакою публічної інформації є те, що вона по своїй суті є заздалегідь готовим зафіксованим на певному носії продуктом. Отримувати та/або створювати такий продукт може виключно суб'єкт владних повноважень у процесі здійснення ним своїх владних управлінських функцій. У подальшому володіти цим продуктом може будь-який розпорядник публічної інформації, навіть якщо він не є суб'єктом владних повноважень» [12].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» 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).

Варто зауважити, що в основі такої презумпції відкритості публічної інформації лежить принцип прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень. Цей принцип похідний від конституційного принципу народовладдя, відповідно до якого носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Саме народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [10].

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» [4].

Наведений перелік не є вичерпним. Суспільно важливими можуть визнаватись й інші відомості залежно від того, наскільки вони позначаються на житті громади чи привертають її увагу або стосуються її настільки, що впливають на добробут громадян. До них можуть належати питання, які здатні породжувати суспільні дискусії, а також ті, в яких підіймаються соціальні проблеми або будь-що інше, що стосується суспільного життя [10].

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» [11].

Відсутність законодавчого закріплення визначення терміна «суспільно необхідна інформація» та чіткого визначення терміна «службова інформація» призводить до порушень прав громадян на доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес і не має фактич-



них підстав для віднесення її до публічної інформації з обмеженим доступом [7, с. 26-27].

Відповідно до міжнародних стандартів, що регламентують порядок доступу до публічної інформації, до такої інформації віднесено інформацію, яка вільно збирається, отримується, зберігається, використовується та поширюється.

В Рекомендаціях Ради Європи № R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21.02.2002 р. вживається термін «офіційні документи», який включає будь-яку інформацію, що записана в будь-якому вигляді, вироблена або отримана органами державної влади і пов'язана з будь-якою державною або адміністративною функцією, за винятком документів, які перебувають на стадії підготовки [8].

20 травня 2020 року Верховна Рада України прийняла закон, яким ратифікувала Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів, відкриту для підписання 18 червня 2009 року у м. Тромсе (Конвенція Тромсе) [13]. Конвенція, яка закріплює мінімальні стандарти в сфері доступу до публічної інформації, які переважно враховані в Законі України «Про доступ до публічної інформації», набула чинності для України та інших 9 держав, які її ратифікували з 1 грудня 2020 року.

Конвенція Тромсе залишається єдиним міжнародним договором, що встановлює загальні стандарти реалізації права на свободу інформації. Однак, через необхідність встановлення політичного компромісу між різними правовими традиціями та конституційною культурою, у цьому законі наводяться вельми базові та мінімалістичні стандарти захисту права доступу до інформації.

У частині 2 статті 1 підпункту b. Конвенції під поняттям «офіційні документи» розуміється будь-яка інформація, записана у будь-якій формі, складена або отримана, та яка перебуває у розпорядженні державних органів [13]. Порівнюючи поняття «офіційні документи» Конвенції та «публічної інформації» Закону України «Про доступ до публічної інформації», варто відмітити, що в українському законодавстві це поняття є більш розширене і охоплює значно ширше коло відомостей..

Як вже зазначалося, частина 1 статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, тобто передбачає не тільки документ, що існує у паперовій формі, а й інформацію, що зберігається у вигляді даних на електронних носіях.

Проте, принципи, викладені у Конвенції, не обмежують ті положення національного законодавства, які визнають більш широке право на доступ до офіційних документів. Так, стаття 1 Конвенції говорить, що жоден із її принципів не забороняє державам-підписантам приймати, підтримувати або посилювати внутрішні стандарти, що забезпечують більший доступ до офіційних документів, ніж встановлені Конвенцією [13].

На доповнення у пункті 5 Пояснювального звіту до Конвенції Тромсе розтлумачено, що «жодні положення цього документа не забороняють Стороні Конвенції ухвалювати, зберігати або зміцнювати національні стандарти, що забезпечують більший доступ до офіційних документів, ніж той, який передбачено Конвенцією. Навпаки, оскільки ця Конвенція спрямована на встановлення мінімальних стандартів, вона вітає надання більшого доступу до офіційних документів. Окрім того, жодні положення Конвенції не виправдовують зниження наявних стандартів національних законів і практик, якщо такі стандарти вищі, ніж ті, які передбачено Конвенцією» [6].

Крім того, у Пояснювальному звіті до Конвенції Тромсе зазначено що поняття «офіційні документи» легко визначити, коли воно стосується паперових документів, проте важче визначити, що таке документ, коли інформація зберігається в електронному вигляді в базах даних. Сторони Конвенції повинні мати свободу розсуду під час визначення цього поняття. У деяких державах-учасниках Конвенції забезпечуватиметься доступ до конкретної інформації, зазначеної запитувачем, якщо таку інформацію легко вилучити за допомогою наявних засобів. У деяких державах-учасниках Конвенції як документ розглядається компіляція логічно пов'язаної інформації, що зберігається в базах даних [6].



Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, поняття «публічна інформація» включає дві складові цієї «публічності»: по-перше, ця інформація має бути відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях, отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством та знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, передбачених законом; а, по-друге, ця інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом [3, с. 16].

Легальне визначення поняття «публічна інформація», надане в Законі України «Про доступ до публічної інформації», за своїм змістом є більш розширене і охоплює значно ширше коло відомостей, ніж визначення «офіційні документи», наведене у Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів.

Список використаних джерел:

1. Аблікімова Е.Е. Правове і суспільне значення публічної інформації. Актуальні проблеми політики. 2013. Вип. 50. С. 52-60.
2. Алексеева Є. А. Основні положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» в контексті інформації про стан довкілля: посібник для суб'єктів владних повноважень на місцевому рівні. Львів. 2012. 42 с.
3. Доступ до публічної інформації / Ю.Б. Пігарев, В.М. Дрешпак, І.С. Куспьяк. К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 60 с.
4. «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію». Закон України. № 2938-VI від 13.01.2011р. *Офіційний вісник України*. 2011, №10 (18.02.2011), ст. 445.
5. Костова Н. Доступ до публічної інформації: порівняльний аналіз українського законодавства і країн Європейського Союзу. *Visegrad journal on human rights*. № 2/2, 2016, С. 88-92.
6. Пояснювальний звіт до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. URL: CETS 205 – Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (coe.int).
7. Правдюк А.Л. Доступ до публічної інформації: конституційно-правовий аспект. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2022. № 1. Том 33 (72). С.25-29
8. Про доступ до офіційних документів : Рекомендації Ради Європи № R (2002)2 від 21 лютого 2002 року. URL: [//www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
9. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13.01.2011. Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
10. Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації. Роз'яснення щодо доступу до публічної інформації. URL: ukrdem.org.
11. Старченко А.Ю. Правова регламентація доступу до публічної інформації. URL: oneu.edu.ua.
12. Суддя КАС ВС Сергій Уханенко розповів про практику Верховного Суду в справах про доступ до публічної інформації. URL: <http://court.gov.ua>.
13. Council of Europe Convention on Access to Official Documents. CETS 205 – Council of Europe Convention on Access to Official Documents (coe.int)

