
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО. ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 342.9:341.24

В. А. Рудик, к. ю. н., доцент,
О. А. Хименко, к. ю. н., доцент**ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
ТА МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ**

Анотація. У науковій статті досліджуються питання правового регулювання доступу до публічної інформації на національному та міжнародному рівні. Особливу увагу автори звертають на системний огляд національного законодавства про доступ до публічної інформації, визначення критеріїв для його уніфікації та формулюють проблеми ефективності правового регулювання означених відносин.

Ключові слова: публічна інформація; доступ до публічної інформації; право на інформацію; міжнародні стандарти; конфіденційна інформація; службова інформація; таємна інформація.

В. А. Рудик, к. ю. н., доцент,
О. А. Хименко, к. ю. н., доцент**ДОСТУП К ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ: ОБЗОР НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ**

Аннотация. В научной статье исследуются вопросы правового регулирования доступа к публичной информации на национальном и международном уровне. Особое внимание авторы обращают на системный обзор национального законодательства о доступе к публичной информации, определение критериев для его унификации и формулируют проблемы эффективности правового регулирования указанных отношений.

Ключевые слова: публичная информация; доступ к публичной информации; право на информацию; международные стандарты; конфиденциальная информация; служебная информация; тайная информация.

V. A. Rudyk, Candidate of Legal Science,
Associate Professor,
O. A. Khymenko, Candidate of Legal Science,
Associate Professor**ACCESS TO THE PUBLIC INFORMATION: ANALYSIS OF NATIONAL LEGISLATION
AND INTERNATIONAL STANDARDS**

Abstract. In scientific article research issues of legal regulation of an access to public information at domestic and international levels are investigated. The authors pay particular attention to systematic review of national legislation of the access to public information, determining criterias for its unification and define a problem of legal effectiveness in regulation relations mentioned above.

Keywords: public information; access to public information; the right to information; international standards; confidential information; service information; secret information.

Актуальність теми дослідження. Для людини можливість ознайомлення з інформацією, що формується і накопичується державою, є найважливішою складовою частиною інформаційної обізнаності, а право на доступ до інформації про діяльність держави - найважливішою умовою реалізації практично всіх прав і свобод, що передбачені Конституцією України та міжнародними актами.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО. ПОДАТКОВЕ ПРАВО

Соціальна важливість права на доступ до публічної інформації очевидна, оскільки прозорість і відкритість в діяльності владних структур знижує можливість зловживань з їх боку, а значить, підвищує рівень захищеності прав і свобод людини.

Постановка проблеми. Ключовим критерієм якісного регулювання правових відносин є наявність злагодженої, взаємоузгодженої системи нормативно-правових актів, які відповідають основним принципам побудови законодавства та відповідності їх міжнародним стандартам. Інформаційні відносини є досить різноманітними та знаходяться в полі правового регулювання різних галузей права, а також широкої системи різноманітних за юридичною силою нормативно-правових актів. Відтак, створення ефективної системи законодавства, що регулює інформаційні відносини безпосередньо впливає на ефективність правозастосовної та управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема правового регулювання інформаційних відносин постійно є предметом наукових досліджень науковцями різних галузей права. Така актуальність теми обумовлена значимістю інформації, її використання в сучасному світі розвитку інформаційних технологій та інформаційної «війни», а також існуючої проблеми кількісного перенавантаження системи інформаційного законодавства підзаконно-правовими актами. Окремі питання правового регулювання доступу до інформації досліджували Кормич Б., Арістова І., Настяк В., Каменська Н., Корзун В., Битяк О., Кохановська О., Кіндрат П., Лазур В., Костецька Т. та інші.

Виділення недосліджених частин загальної проблеми. Однак, враховуючи постійне оновлення нормативно-правового регулювання інформаційних відносин, розвиток останніх та регулярне прийняття нових нормативно-правових актів в цій сфері, дослідження системи законодавства про доступ до публічної інформації потребує нового погляду. Окрім цього, не дослідженим залишається визначення критеріїв, за якими побудована система нормативно-правових актів з питань доступу до публічної інформації.

Постановка завдання. Дане дослідження спрямоване на аналіз системи правового регулювання питань доступу до публічної інформації на національному та міжнародному рівні, формування критеріїв побудови системи законодавства про доступ до публічної інформації в сучасних умовах різноманітності інформаційних правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Право на доступ до інформації визнається в багатьох державах, і історія правового регулювання в даній сфері налічує вже не одне десятиліття. Підґрунтям для формування національного законодавства в сфері доступу до інформації, в тому числі і публічної, стало визнання цього права на міжнародному рівні.

Вперше міжнародно-правове визнання права на інформацію було здійснено Генеральною Асамблеєю ООН у Загальній декларації прав людини 1948 р. У ст. 19 Декларації проголошується: «Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів» [1].

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права кожна людина має право на вільне вираження своєї думки; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір [2].

У ряді міжнародно-правових актів міститься вказівка на прийняття державами заходів, необхідних для забезпечення доступу громадян до публічної інформації.

Наприклад, Конвенція ООН проти корупції, прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї від 31 жовтня 2003 [3] і ратифікована Україною 18.10 2006 р., передбачає прийняття державами активних антикорупційних заходів. Відповідно до ст. 10 Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод людини «кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію, ідеї без будь-якого втручання органів державної влади і незалежно від державних кордонів» [4].

В Рекомендаціях Ради Європи «Про захист даних і свободи інформації» 1987р. зазначено, що при демократичному режимі суспільство користується максимальним обсягом інформації,

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО. ПОДАТКОВЕ ПРАВО

при цьому інформаційні права, проголошені в Європейській конвенції про захист прав і основоположних свобод, включають як свободу пошуку інформації, так і обов'язок органів державної влади забезпечувати доступність інформації з питань, що мають суспільне значення (з урахуванням відповідних обмежень).

Важливим документом щодо регулювання доступу до інформації стала Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства, прийнята лідерами «Великої вісімки» 22 липня 2000 року. Хартія є закликом до всіх, як на державному рівні, так і в приватному секторі, ліквідувати розрив в області інформації і знань. Досягнення політичного співробітництва серед учасників є одним з ефективних способів розвитку інформаційного суспільства[5].

У 2003 року в Женеві був проведений Всесвітній саміт з інформаційного суспільства, основною метою якого стало – вироблення основних завдань у побудові відкритого для всіх інформаційного суспільства, в якому кожен міг би створювати інформацію і знання, мати до них доступ, користуватися і обмінюватися даними. У матеріалах саміту поєднуються два напрямки: інформатизація суспільства і, як наслідок цього, підвищення якості життя людей. Але відзначено, що наслідком інформатизації є забезпечення загальної доступності інформації.

Серед міжнародних актів в сфері доступу до інформації варто виділити і групу спеціальних актів, що встановлюють стандарти доступу до окремих видів публічної інформації. Так, зокрема спеціальний міжнародний акт, який присвячений доступу до екологічної інформації Орхуська Конвенція - Конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, яку Україна ратифікувала Законом №832-XIV від 06.07.1999р.

З питань захисту персональних даних на міжнародному рівні сформувався комплекс стандартів, закріплених у Страсбурзькій Конвенції про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 року, Конвенції про кіберзлочинність від 2001 року (ратифікована Законом України № 2824-IV від 07.09.2005 р.), Директиви 95/46/ЄС Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про захист осіб у зв'язку з обробкою персональних даних та вільним обігом цих даних» від 24 жовтня 1995 року, Рекомендації № R (87)15 Комітету Міністрів Ради Європи «Про захист персональних даних у секторі поліції» (1987 рік).

Для захисту комерційної таємниці також відсутній єдиний міжнародний акт, що надавав би загальне визначення та встановлював уніфіковані основи правового захисту. Серед основних актів Європейська патентна конвенція, Паризька конвенція про охорону промислової власності 1883 року в редакції 1967 року (набула чинності для України 25 грудня 1991 р.), Стокгольмська конвенція про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності від 14.07.1967 року, Угода з торгових аспектів прав інтелектуальної власності, укладена в рамках Світової організації торгівлі від 15.04.1994 р., Директива (ЄС) 2016/943 Європейського парламенту і Ради від 8 червня 2016 року про захист нерозкритих секретів виробництва (ноу-хау) і комерційної інформації (комерційної таємниці) проти їх незаконного придбання, використання та розкриття та інші.

Міжнародне закріплення права кожного здійснювати інформаційні права не тільки на території своєї держави, але і в іноземних державах стало передумовою подальшого розвитку міжнародного інформаційного обміну і лягло в основу конституцій і законодавства ряду держав, в тому числі і України.

Україна не є виключенням у правовому регулюванні питань доступу до публічної інформації, не дивлячись на те, що спеціальний закон «Про доступ до публічної інформації» був прийнятий в одній з останніх країн Європи, у 2011 році. Однак варто зауважити, що національне правове регулювання цього питання не обмежується лише одним законом, а складається з положень різних нормативних актів, як загального, так і спеціального характеру, як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, в системі законодавства України, що регулюють питання доступу до публічної інформації можна виділити комплекс загальних нормативних актів, які спрямовані на врегулювання інших суспільних відносин, однак в окремій частині своїх норм регулюють питання доступу до публічної інформації. Наприклад, Конституція

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО. ПОДАТКОВЕ ПРАВО

України, Цивільний кодекс України, Кримінальний кодекс України, Кодекс про адміністративні правопорушення та ряд інших законів.

Так, Конституція України в статті 34 закріпила право кожної особи 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. У ст. 50 Конституції України закріплено, що кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Отже, держава гарантує право осіб на доступ до інформації шляхом забезпечення можливості запитувати, одержувати, фіксувати, відтворювати інформацію тощо.

Спеціальні положення щодо доступу до публічної інформації містяться в великому масиві нормативних актів на чолі з Законами України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації». Останній визначив порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Його зміст включають положення, що визначають гарантії та принципи доступу до публічної інформації, види публічної інформації, правовий режим інформації з обмеженим доступом та вимоги до її збирання, зберігання та поширення, правовий статус суб'єктів відносин в сфері доступу до публічної інформації, а також порядок реалізації права на доступ до публічної інформації та оскарження дій чи бездіяльності розпорядників інформації.

Положення цього закону конкретизовано у різноманітних нормативних актах, в залежності від виду публічної інформації. Зокрема, доступ до таємної інформації додатково регулюється Законами «Про державну таємницю», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про нотаріат», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про антидопінговий контроль у спорті», «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ)», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині», «Про донорство крові та її компонентів», «Про психіатричну допомогу», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про страхування», «Про банки та банківську діяльність», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про аудиторську діяльність», «Про поштовий зв'язок», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», а також і ряд інших видів таємної інформації (таємниця усиновлення, таємниця особистого життя, таємниця голосування) визначені Конституцією України та кодифікованими актами, зокрема, Сімейним кодексом України, Цивільним кодексом України, Кримінальним процесуальним кодексом України.

Питання доступу до конфіденційної інформації окрім законів «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію» регулюються також комплексом інших нормативних актів, які визначають перелік інформації, яка може бути віднесена чи не може бути віднесена до конфіденційної та встановлюють додаткового вимоги щодо її поширення. Зокрема, Закони України «Про захист персональних даних», «Про державну статистику», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про охорону прав на сорти рослин», «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України», «Про Всеукраїнський перепис населення», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про попередження насильства в сім'ї», «Про недержавне пенсійне страхування», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про поховання та похоронну справу», «Про оплату праці», «Про звернення громадян», «Про лікарські засоби», «Про телебачення і радіомовлення», «Про доступ до судових рішень», «Про політичні партії», «Про об'єднання громадян», «Про молодіжні та дитячі громадські організації» та інші, а також Цивільний кодекс України, Податковий кодекс України, Митний кодекс України.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО. ПОДАТКОВЕ ПРАВО

Питання доступу до службової інформації регулюються також комплексом нормативно-правових актів однак переважно підзаконного характеру. Їх масив можна умовно систематизувати у декілька груп:

- акти, що визначають вимоги та механізм доступу до службової інформації (наприклад, інструкція про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію);

- акти, що встановлюють перелік відомостей, що становлять службову інформацію у відомчих органах (наприклад, Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» в Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію та можуть міститися в документах органів прокуратури України та інші);

- акти про ведення діловодства щодо обігу службових листів, службових документів, записок (Типова інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, Про затвердження Інструкції з діловодства в органах прокуратури України);

- акти, що передбачають проведення службових розслідувань за порушення правил використання службової інформації та дисциплінарну відповідальність (Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, Про затвердження Інструкції про порядок проведення службового розслідування у Службі зовнішньої розвідки України та інші).

Окремо, варто виділити коло нормативно-правових актів, які регулюють механізм забезпечення доступу до публічної інформації та реалізації права громадян на доступ до публічної інформації. Цю категорію актів можна поділити умовно на такі групи:

- акти, що визначають порядок оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних (Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, Перелік інформації, що підлягає оприлюдненню у формі відкритих даних, розпорядником якої є НАДС, Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних);

- акти, що регулюють порядок отримання інформації через подання інформаційного запиту (Про затвердження Порядку роботи із запитами на публічну інформацію, розпорядником якої є Державне агентство з питань електронного урядування України, та Форми для подання запиту на отримання публічної інформації тощо);

- акти, які встановлюють відповідальність та порушення законодавства про доступ до публічної інформації (Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про державну службу, Кодекс законів про працю України).

Висновки. Аналіз міжнародних договорів, що стосуються права на доступ до публічної інформації, дозволив виявити, що на рівні міжнародно-правового регулювання створено комплекс міжнародних стандартів та гарантій забезпечення доступу до публічної інформації. Міжнародні акти як світового, так і європейського рівня створили підґрунтя для розвитку національного законодавства різних країн, в тому числі і України.

В системі законодавства України, що регулюють питання доступу до публічної інформації можна виділити комплекс загальних нормативних актів, які спрямовані на врегулювання інших суспільних відносин, однак в окремій частині своїх норм регулюють питання доступу до публічної інформації, а також комплекс спеціальних нормативних актів. Останні спрямовані саме на врегулювання безпосередньо відносин доступу до публічної інформації. Їх, в свою чергу, можна структурувати за видом публічної інформації, обмеженнями та способами доступу до неї.

Загалом законодавство з питань до ступу до публічної інформації налічує близько 50 законів та понад 300 підзаконних нормативно-правових актів, в тому числі близько 250 відомчих. Це говорить про те, що в Україні створена потужна, однак досить нагромаджена нормативно-правова база правового регулювання доступу до публічної інформації. Не рідко такий масив

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО. ПОДАТКОВЕ ПРАВО

нормативних актів може слугувати причиною неузгодженостей у вирішенні питань, та зумовлювати виникнення спорів.

Національне законодавство про доступ до публічної інформації характеризується великим масивом як горизонтально, так і вертикально. Збільшення кількості однорівневих нормативно-правових актів буде призводити до неузгодженості. Зайва множинність правових актів, наявність невідповідностей між ними тягнуть неефективність правового регулювання. Позбутися таких недоліків неможливо «точечними» змінами та доповненнями, це вимагає проведення системних змін, уніфікації та кодифікації законодавства.

Література

1. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10.12.1948 // URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 // URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
3. Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 // URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. // URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
5. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22.07.2000 // URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_163.

Надійшла 5.09.2018

Бібліографічний опис для цитування :

Рудик, В. А. Доступ до публічної інформації: огляд національного законодавства та міжнародних стандартів / В. А. Рудик, О. А. Хименко // Актуальні проблеми юридичної науки та практики. – 2018. – № 1 (4). – С. 52-57.