

## ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВИДІВ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто проблеми, пов'язані з аналізом правового регулювання способів доступу до інформації в контексті державної інформаційної політики; досліджено вільний і обмежений способи доступу до інформації; виявлено особливості доступу до інформації про особу, конфіденційної, таємної інформації, комерційної таємниці. Проаналізовано положення Закону України "Про доступ до публічної інформації". Особливу увагу приділено розробці пропозицій щодо усунення суперечностей у вітчизняному законодавстві у сфері доступу до інформації, окресленню шляхів прозорості доступу до інформації й розширенню сфери вільного доступу до інформації.

**Ключові слова:** доступ до інформації, способи доступу до інформації, вільний доступ, обмежений доступ, конфіденційна інформація, таємна інформація, персональні дані про особу.

Отримання учасниками суспільних відносин достовірної й повної інформації про процеси та явища в суспільстві, державі, навколишньому середовищі є основою реалізації їх інформаційних потреб, складовою формування демократичного суспільства. Важливе значення мають правові та інституційні механізми, які б дали змогу громадянам, юридичним особам приватного й публічного права, державі одержувати необхідну їм інформацію.

Тому особливої актуальності набирає питання визначення доступу до інформації, видів доступу до інформації в контексті державної інформаційної політики.

Питання формування й розвитку суспільних інформаційних відносин і відповідного їх правового регулювання розглядають у своїх наукових працях І.В. Арістова, В.М. Брижко, Р.А. Калюжний, Т.А. Костецька, В.С. Цимбалюк, М.Я. Швець та ін. Н.В. Кумакова робить цікаві для подальших досліджень щодо видів інформації з обмеженим доступом висновки. В.Г. Пилипчук розкриває проблеми становлення й розвитку інформаційного законодавства в контексті євроінтеграції України, що є своєчасним і потребує більш детального дослідження. Проте питання видів доступу до інформації, їх особливостей у працях цих фахівців детально не проаналізовано.

**Метою статті** є розкриття сутності й аналіз видів доступу до інформації в контексті державної інформаційної політики. Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання:

- проаналізувати ст. 5, 6 Закону України "Про доступ до публічної інформації";
- проаналізувати ст. 10–21 Закону України "Про інформацію";

- з'ясувати правову природу інформації про особу;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері доступу до інформації та окреслити перспективні напрями розвитку способів доступу до інформації.

Дослідження питання про доступ до інформації безпосередньо пов'язане з визначенням видів доступу до інформації.

Доступ до інформації також важливо чітко розмежувати залежно від виду інформації й виду суб'єкта, що реалізовує своє право на доступ до інформації. Виходячи із цього, виділяють вільний і обмежений доступ.

Так, відповідно до ст. 5 Закону України "Про доступ до публічної інформації" від 13.01.2011 р. № 2939-VI, доступ до інформації забезпечується шляхом [13, ст. 5]:

1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації:

- в офіційних друкованих виданнях;
- на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет;
- на інформаційних стендах;
- будь-яким іншим способом;

2) надання інформації за запитами на інформацію.

Оскільки описані вище шляхи доступу до інформації є відкритими для кожного громадянина України, можна стверджувати, що таким чином отримується інформація з вільним доступом.

Вільний доступ – це ситуація, коли, наприклад, на сервері відповідного суб'єкта органу влади в електронному вигляді виставляється інформація про законопроект. Правомочність на вільний доступ до інформації в цьому випадку може реалізуватися через обов'язок держави створити умови, за яких особа, зацікавлена в отриманні інформації, могла б отримати до неї доступ

за своїм бажанням. До переліку таких умов можуть входити накопичення інформації й підтримка її в актуальному стані, систематизація інформації тощо.

Водночас умови вільного доступу, включаючи адресу знаходження інформації, мають бути широко відомі, і тут застосовується вже правомочність обов'язкового доведення до відома для громадян України й заінтересованих осіб. Разом із цим обов'язковому доведенню підлягає інформація про обставини й факти щодо загрози громадській безпеці, здоров'ю та життю громадян, про реквізити організацій, що надають інформацію, про реєстри офіційних документів, які також підлягають обов'язковому доведенню.

Відповідно до ст. 6 Закону України "Про доступ до публічної інформації" від 13.01.2011 р. № 2939-VI, в Україні інформацією з обмеженим доступом визнається [13, ст. 6]:

- 1) конфіденційна інформація;
- 2) таємна інформація;
- 3) службова інформація.

До конфіденційної інформації належать інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом. Порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами.

Так, у ст. 8 Закону України "Про доступ до інформації" подано таке визначення поняття таємної інформації: це інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої ст. 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

У ст. 9 цього Закону подано перелік видів інформації, що можуть бути віднесені до службової, а саме:

- 1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішній службовий кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

- 2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф "для службового користування". Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, не може бути обмеженим у доступі.

Інформація може становити і комерційну таємницю. Відповідно до ст. 505 Цивільного кодексу України, під комерційною таємницею розуміють інформацію, яка є секретною в тому розумінні, що вона в цілому чи в певній формі та сукупності її складових є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якого вона належить, у зв'язку з цим має комерційну цінність та була предметом адекватних існуючим обставинам заходів щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію.

Комерційною таємницею можуть бути відомості технічного, організаційного, комерційного, виробничого та іншого характеру, за винятком тих, які відповідно до закону не можуть бути віднесені до комерційної таємниці.

Згідно з вимогою ст. 11 ч. 2 Закону України "Про інформацію" [12, ст. 11], не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини. До конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження.

Користування правом свободи збирання, одержання, використання й передавання будь-якої інформації та ідей накладає особливі обов'язки та особливу відповідальність, пов'язані з деякими необхідними конституційними обмеженнями (ч. 3 ст. 34 Конституції України) [8, ст. 34]. Так, зокрема, ст. 328 Кримінального кодексу України встановлює відповідальність за розголошення відомостей, які, згідно із Законом України "Про державну таємницю", становлять державну таємницю, особою, якій ці відомості були довірені або стали відомі по службі чи по роботі.

Закон України "Про інформацію" встановлює також загальні правові основи різних видів інформаційної діяльності України (ст. 10 Закону "Про інформацію", яка визначає види інформації). Залежно від виду інформації Закон визначає порядок доступу до неї та її поширення (ст. 20 Закону "Про інформацію"). Так, державна статистична

інформація (ст. 18) – це документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства. Офіційна державна статистична інформація підлягає систематичному оприлюдненню. Держава гарантує суб'єктам інформаційних відносин відкритий доступ до офіційної державної статистичної інформації, за винятком інформації, доступ до якої обмежений згідно із законом.

Стаття 16 Закону “Про інформацію” визначає поняття і порядок доступу до податкової інформації – сукупності відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України. Правовий режим податкової інформації визначається Податковим кодексом України та іншими законами [12, ст. 16].

Стаття 13 Закону стосується інформації про стан довкілля або екологічної інформації. До переліку інформації про стан довкілля (екологічна інформація) належать відомості та/або дані про: стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими; фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми); стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля; інші відомості та/або дані [12, ст. 13].

Правовий режим інформації про стан довкілля (екологічної інформації) визначається законами України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Крім того, слід звернути увагу, що інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом.

Інформація про особу є предметом численних дискусій у суспільстві, враховуючи, що це є одним з основних політичних інструментів не тільки під час виборчих кампаній, а взагалі в контексті маніпуляцій та управління окремими людьми й суспільством у цілому. Саме тому в ст. 11 наведено визначення інформації про фізичну особу (персональних даних): це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

З'ясування правової природи інформації про особу тісно переплітається з визначенням конфіденційної інформації. Стаття 7 Закону “Про доступ до публічної інформації” визначає конфіденційну інформацію як інформацію, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Трохи інше визначення міститься в частині другій ст. 21 Закону “Про інформацію”, відповідно до якої “конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом”.

Спільним у цих визначеннях є заборона суб'єктам владних повноважень відносити інформацію до конфіденційної, а також надання приватним суб'єктам низки прав стосовно як обмеження доступу до інформації, так і наступного її поширення.

Відмінним є те, що Закон “Про інформацію”, по-перше, прямо зараховує певну інформацію до конфіденційної; по-друге, встановлює, що будь-яка інформація про фізичну особу є конфіденційною. Щодо першого, то багато інших законів також прямо відносять певні відомості до конфіденційних, незважаючи на те, чи обмежила особа доступ до них (детальніше про це нижче). Встановлення ж презумпції конфіденційності інформації про фізичну особу видається проблематичним.

Імовірно, законодавець виходив з того, що в більшості випадків фізична особа не вчинятиме активних дій з обмеження доступу до інформації про себе (як це вимагається у визначенні, що міститься в Законі “Про доступ до публічної інформації”: “інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою”). Відповідно, зазначене положення спрямовано на надання захисту інформації про фізичну особу навіть до того моменту, як ця особа обмежила доступ до інформації про себе, оскільки в іншому разі може бути завдано істотної шкоди інтересам такої особи.

Проте автоматичне віднесення будь-якої інформації про фізичну особу до конфіденційної є надмірним і покладає непропорційні обов'язки на інших осіб, які повинні захищати таку інформацію від розголошення, незалежно від того, про яку інформацію йдеться, чи була вона оприлюднена раніше, чи завдасть її розголошення реальної шкоди інтересам особи тощо [9, с. 61].

Це можна розглядати також як невідповідність ст. 32 Конституції, відповідно

до якої “не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини”. Це положення продубльовано в ч. 2 ст. 11 Закону “Про інформацію”. У цій же частині ст. 11 Закону “Про інформацію” встановлено, що “до конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження”. Із цих положень випливає, що не вся інформація про особу є конфіденційною і що конфіденційна інформація є лише підвидом інформації про особу; інакше не було б потреби вживати поняття “конфіденційна інформація про особу”, а також встановлювати, яка саме інформація про фізичну особу є конфіденційною [10, с. 66–70].

Автоматичне віднесення всієї інформації про фізичну особу до конфіденційної також не відповідає практиці європейських країн, де прийнято розрізняти загальну та “чутливу” інформацію про особу. Саме остання вважається априорі конфіденційною. Наприклад, у ст. 6 (“Особливі категорії даних”) Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних передбачено, що персональні дані, які свідчать про расову належність, політичні, релігійні чи інші переконання, а також дані, що стосуються здоров'я або статевого життя, дані щодо судимості особи не можуть піддаватися автоматизованій обробці, якщо внутрішнє законодавство не забезпечує відповідних гарантій. Поняття “чутливих” персональних даних міститься також у Директиві ЄС № 95/46/ЄС від 24.10.1995 р. Водночас слід зазначити, що такий поділ не характерний для юридичної системи США.

Поширення режиму конфіденційності на всю інформацію про фізичну особу передбачено також Законом України “Про захист персональних даних”, ч. 2 ст. 5 якого встановлює, що персональні дані (крім знеособлених персональних даних) за режимом доступу є інформацією з обмеженим доступом. Це є досить дивним з огляду на те, що в Законі “Про захист персональних даних” (ст. 7), по суті, визначено категорію “чутливих” персональних даних (дані про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, а також дані, що стосуються здоров'я чи статевого життя), для яких встановлено заборону їх обробки, крім передбачених у цій самій статті винятків.

Отже, розрізняються чотири основні види відносин, які можуть виникати між суб'єктами в міру обмеження доступу:

- особи (як фізичних, так і юридичних) щодо держави;
- держави щодо осіб (як фізичних, так і юридичних);
- фізичних осіб щодо організацій (юридичних осіб);
- юридичних осіб щодо фізичних осіб.

Наприклад, при запиті осіб в органи державної влади і органи місцевого самоврядування обмеження права на доступ до інформації пов'язане тільки з державною таємницею, службовою таємницею та персональними даними, тому що комерційної таємниці, банківської таємниці, професійної таємниці в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, за визначенням, бути не може.

Що стосується державних підприємств, які, здавалося б, представляють державу, то в цій ситуації вони є комерційними структурами з державним видом власності, в яких може мати місце комерційна таємниця.

При запитах держави щодо фізичних і юридичних осіб (що регламентується нормами Законів України “Про державну службу” від 16.12.1993 р. № 3723-XII, “Про військовий обов'язок і військову службу” від 25.03.1992 р. № 2232-XI, “Про оборону України” від 06.12.1991 р. № 1932-XII, “Про міліцію” від 20.12.1990 р. № 565-XII тощо) основою для обмеження права доступу до інформації можуть виступати персональні дані, комерційна таємниця, банківська таємниця та професійна таємниця.

При реалізації права фізичних осіб на доступ до інформації у юридичних осіб як основа для обмеження права доступу до інформації може виступати професійна таємниця, комерційна таємниця, банківська таємниця. При запиті юридичних осіб до фізичних осіб основою для обмеження права можуть виступати персональні дані [7, с. 88].

При реалізації права на доступ до інформації важливо забезпечити, щоб отримувана інформація була достовірною, повною, і її достовірність при подальшому використанні не викликала ні в кого сумніву. У зв'язку зі зростанням обсягу зберігання та використання інформації, у тому числі обмеженого доступу, в електронному вигляді все частіше застосовується поняття “електронний документ”.

Водночас проблема збереження електронних документів від знищення, копіювання, модифікації, підробки вимагає для свого вирішення специфічних засобів і методів захисту (формування корпоративних мереж, технічний захист мереж, криптографічний захист тощо).

**Висновки.** Таким чином, можна констатувати, що українське інформаційне законодавство, зокрема Закони України “Про доступ до публічної інформації”, “Про інфор-

мацію”, хоча й зробили відповідні кроки для розширення доступу до інформації громадянами, але недостатньою мірою виступають гарантією права на доступ до інформації.

Отже, до основних проблем, які пов'язані з доступом громадян до інформації та, відповідно, перешкоджають забезпеченню прозорості діяльності органів державної влади, належать такі:

- наявність і широке неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації;
- хаотичний розвиток інформаційного законодавства, який полягає в існуванні великої кількості нормативно-правових актів про інформацію різних рівнів, що суперечать один одному;
- невпорядкованість термінології інформаційного законодавства, що нерідко призводить до різного застосування правових норм на практиці;
- неналежне виконання органами влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність;
- відсутність реальних механізмів забезпечення відповідальності за порушення інформаційного законодавства.

Ці проблеми значно ускладнюють участь громадян у політичному житті держави. Таким чином, є цілком достатньо підстав для істотного оновлення законодавства України про інформацію. Розв'язавши проблему неефективного законодавства, передбачивши механізми його реалізації, можна буде забезпечити реальне здійснення передбаченого Конституцією України права людини на доступ до інформації, що є необхідною умовою забезпечення прозорості діяльності органів державної влади, а отже, й однією з умов побудови правової держави.

### Список використаної літератури

1. Бандура О.О. Інформаційне суспільство: аксіологічний вимір / О.О. Бандура // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2000. – № 4. – С. 63–70.
2. Баранов А.А. Права человека и защита персональных данных / А.А. Баранов, В.М. Брыжко, Ю.К. Базанов. – К. : Госкомсвязи и информатизации Украины, 2000. – 280 с.
3. Биков Л. Про інформаційну безпеку України / Л. Биков, Д. Прокоф'єва // Актуальні питання втілення в життя положень Конституції України : збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України. – 1999. – Вип. 1. – С. 138–140.
4. Ворожко В.П. Деякі питання правового захисту інформації в Україні / В.П. Во-

рожко // Інформаційні технології та захист інформації. – 1998. – № 2. – С. 37–40.

5. Горбунова Л.М. Вільний доступ до інформації – пріоритетний напрям у сфері захисту прав і свобод громадян / Л.М. Горбунова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2001. – № 2. – С. 3–9.
6. Європейські стандарти в галузі свободи слова / М-во юстиції України ; упоряд. і наук. ред. Д.М. Третьяков. – К. : Ін Юре, 2002. – 230 с. – (Права людини в міжнародних актах).
7. Інформаційне законодавство України: концептуальні основи формування / М. Швець та ін. // Право України. – 2001. – № 7. – С. 88–91.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Костецька Т.А. Інформаційне законодавство: як галузь і нова дисципліна / Т.А. Костецька // Часопис Київського університету права. – 2001. – № 1. – С. 61–64.
10. Кушакова Н. Конституційне право на інформацію: правомірні та неправомірні обмеження / Н. Кушакова // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 3. – С. 66–70.
11. Марущак А.І. Правомірні засоби доступу громадян до інформації: наук.-практ. посіб. / А.І. Марущак. – Біла Церква : Буква, 2006. – 432 с.
12. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/>.
13. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. № 2939-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
14. Пилипчук В.Г. Проблеми становлення і розвитку інформаційного законодавства в контексті євроінтеграції України / В.Г. Пилипчук, В.М. Брижко // Інформація і право. – 2011. – № 1 (1). – С. 11–20.
15. Сисоєнко М.І. Інформаційні права особи / М.І. Сисоєнко // Захист прав, свобод і законних інтересів громадян України в процесі правоохоронної діяльності : матеріали міжвуз. наук.-практ. конф. (27 квітня 2001 р.). – 2001. – С. 491–494.

*Стаття надійшла до редакції 25.02.2013.*

**Шурупова Е.В. Правовой анализ видов доступа к информации в контексте государственной информационной политики**

*В статье рассматриваются проблемы, связанные с анализом правового регулирования способов доступа к информации в контексте государственной информационной политики; исследуются свободный и ограниченный способы доступа к информации; раскрываются особенности доступа к информации о лице, конфиденциальной, тайной информации, коммерческой тайны. Анализируются положения Закона Украины "О доступе к публичной информации". Особенное внимание уделяется разработке предложений по устранению противоречий в отечественном законодательстве в сфере доступа к информации, очерчиванию путей прозрачности доступа к информации и расширению сферы свободного доступа к информации.*

**Ключевые слова:** доступ к информации, способы доступа к информации, свободный доступ, ограниченный доступ, конфиденциальная информация, тайная информация, персональные данные о лице.

**Shurupova K. A legal analysis of types of access is to information in the context of public informative policy**

*In research an author examines actuality of the problems related to the analysis of the legal adjusting of methods of access to information in the context of public informative policy, investigates the free and limit methods of access to information, finds out the features of access to information about a person, confidential, private information, commercial secret. An author analyses position of Z.U. "About access to public information". The special attention is spared to development of suggestions on the removal of contradictions in a home legislation in the field of access to information, to the lineation of ways of transparency of access to information and expansion of sphere of free access to information.*

**Key words:** access to information, methods of access to information, free access, limit access, confidential information, private information, personal data about a person.