

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.65>**Н. М. Павлюк**

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

ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ КОНВЕНЦІЇ РАДИ ЄВРОПИ ПРО ДОСТУП ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ

У статті досліджуються питання суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією права громадян на доступ до публічної інформації, та сучасний стан правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні у контексті відповідності до вимог Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів та інших міжнародних стандартів і принципів у сфері інформаційних відносин. Розкриваються наукові підходи до визначення понять «публічна інформація» та легальне визначення цієї категорії за законом України «Про доступ до публічної інформації». Підкреслено, що цей Закон розроблявся на основі Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів ще до її ратифікації Україною і у ньому вже враховано всі цінні напрацювання цього міжнародного документу, а також кращі практики інших європейських країн, тому він відповідає європейським стандартам та, за міжнародним рейтингом, забезпеченню права на інформацію (розроблений міжнародними організаціями Access Info Europe – Іспанія та Centre for Law and Democracy – Канада), посів восьме місце серед 89 країн світу. Розглянуто способи доступу до публічної інформації – активний (надання інформації за запитом) і пасивний (обов'язкове її оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах, на інформаційних стендах чи будь-яким іншим способом. Наголошується, що згідно з Конвенцією Тромсе, державний орган за власною ініціативою і в належних випадках зобов'язаний вживати необхідних заходів для опублікування офіційних документів, що є в його розпорядженні, в інтересах забезпечення прозорості та ефективності державного управління та сприяння усвідомленій участі громадськості у вирішенні питань які представляють спільний інтерес. Досліджується питання суспільних відносин, пов'язаних із функціонуванням міжнародних та вітчизняних принципів щодо механізмів обмеження доступу до публічної інформації в Україні. Встановлено, що національне законодавство України в сфері доступу до публічної інформації за такими критеріями як системність, несуперечливість і відповідність міжнародним стандартам знаходиться на рівні, який можна порівняти із рівнем законодавства ЄС.

Ключові слова: публічна інформація, право на доступ до інформації, інформаційна безпека, інформаційні правовідносини, державні органи, українське законодавство, міжнародні стандарти, активний доступ до інформації, пасивний доступ до інформації, обмеження права доступу.

Актуальність теми дослідження. Право на доступ до публічної інформації, яка серед інших видів інформації за критеріями високої соціальної значимості користується особливим інтересом і затребуваністю, є одним із фундаментальних прав у будь-якій правовій демократичній державі. Соціальна важливість права на доступ до публічної

інформації очевидна, оскільки прозорість та відкритість у діяльності владних структур знижує можливість зловживань з їхнього боку, а отже, підвищує рівень захищеності прав і свобод людини. Доки прозорість влади та механізми реалізації відкритості публічної інформації не стануть законодавчо оформленою реальністю, боротьба з корупцією та бюрократизмом залишиться лише декларативними нормами.

Доступність офіційної інформації спрямована як на забезпечення особистих інтересів індивідуума, пов'язаних з можливістю реалізувати свої права та свободи, так і на його участь у справах суспільства та держави. Доступ фізичних та юридичних осіб до публічної інформації є основою здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських, політичних та інших організацій, а також за станом економіки, екології та інших сфер суспільного життя.

Постановка проблеми. Проблема забезпечення інформаційної відкритості влади набула особливої якості та значення у зв'язку з міжнародно-правовим закріпленням права на інформацію. Україна прийняла зобов'язання щодо вдосконалення захисту прав людини та, зокрема, реалізації європейських стандартів забезпечення права доступу до інформації. Загальна регламентація права на доступ до інформації передбачена Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод. Інформаційні права виступають як складова частина свободи вираження думки і, відповідно до ст.10 цієї Конвенції, повинні реалізовуватися без втручання з боку публічної влади і незалежно від державних кордонів.

Питанням інформаційної відкритості публічної влади та права громадян на доступ до публічної інформації присвячена Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (далі - Конвенція Тромсе), прийнята у м. Тромсе (Норвегія) ще у 2009 році [5], яка є першим міжнародним обов'язковим документом, що гарантує право на доступ до офіційних документів, що створюються органами державної влади, іншими словами, право на доступ до публічної інформації.

Конвенція Тромсе була ратифікована Україною 20 травня 2020 року [15] і стала частиною національного законодавства. Ратифікація Конвенції Тромсе актуалізує проблеми її імплементації та дослідження питань, пов'язаних із приведенням українського законодавства до європейських стандартів, передбачених цією Конвенцією, можливістю розширити їх враховуючи правові особливості нашої країни.

Питання про правові можливості громадян в інформаційній сфері, реалізацію права на доступ до інформації, в тому числі й до публічної, висвітлювалися у працях таких вітчизняних вчених, як Е. Аблякімова, І. Арістова, М. Баймуратов, О. Батанов, А. Колодій, Б. Кормич, В. Кравченко, І. Кушнір, Є. Ларін, А. Марущак, О. Нестеренко, В. Політанський, О. Сибіга, О. Скрипнюк, Л. Рудник, Є. Тептюк, Ю. Тодика та ін. Проте, проблеми, пов'язані з приведенням у відповідність до сучасних європейських стандартів національного законодавства України у сфері публічної інформації, усуненням суперечностей у визначенні поняття та змісту права на доступ до публічної інформації, вдосконаленням правових механізмів доступу до публічної інформації, усуненням порушень законодавства про оприлюднення інформації, що становить підвищений суспільний інтерес тощо потребують подальших наукових досліджень.

Мета статті полягає в оцінці сучасного стану правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні у контексті Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів

Виклад основного матеріалу. Конституція України у ст. 34 закріплює право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Саме ця конституційна норма є головним правовим регулятором у питаннях забезпечення свободи інформації, відкритості державних органів, органів місцевого самоврядування, а також прозорості та гласності прийнятих ними рішень. Водночас, відповідно до ч. 3 ст. 34 Конституції України, здійснення прав на вільне збирання, зберігання, використання та поширення інформації може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя [7].

Частиною «права на інформацію», яке має конституційно-правову природу, є право на доступ до інформації, яке у наукових джерелах розглядається як «одне з інформаційних прав, що передбачає кожному вільно збирати інформацію та отримувати її від осіб, які володіють цією інформацією на законних підставах» [1, с. 78], «гарантована можливість кожного отримувати безпосередньо від органів публічної влади, їх установ та організацій, приватноправових юридичних осіб інформацію про їх діяльність та можливість знайомитися з відомостями про себе» [12, с. 7], «спосіб, який забезпечує суб'єктам інформаційних відносин належність їм соціальної інформації, яка є доступною» [4, с. 82], «складник суб'єктивного права людини і громадянина на інформацію, сукупністю його правомочностей на вільне збирання та отримання інформації, яка полягає в гарантованій нормами права можливості кожного на фактичне отримання інформації, що є результатом активного пошуку відомостей та визначення правомірних способів їх набуття під час реалізації належного йому права на інформацію у межах і способом, визначених законом» [11, с. 3].

Різновидом права на доступ до інформації є право доступу особи до публічної інформації, під яким розуміють «закріплену нормами Конституції, деталізовану в законах (з урахуванням міжнародно-правових стандартів) можливість особи отримувати інформацію, зафіксовану на матеріальних носіях або відображену в електронному вигляді, від розпорядників, які володіють чи зобов'язані володіти нею відповідно до чинного законодавства» [10, с. 47].

Правове регулювання доступу до публічної інформації, крім Конституції, здійснюється Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року [14], який визначає поняття публічної інформації, механізми реалізації права на отримання інформації і в якому міститься чимало новацій, які раніше не використовувалися в українському інформаційному законодавстві. Так, стаття 1 Закону до публічної інформації відносить інформацію, яка відображена та задокументована будь-якими засобами та на

будь-яких носіях, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених в статті 13 цього Закону. Ця інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом [14]. Стаття 5 цього нормативно-правового акту регламентує забезпечення доступу до інформації такими шляхами: 1) систематичне та оперативне оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію [14].

Як слушно зазначає Н. Костова, очевидно, що надання можливості подання запитів до державних органів і чітко прописаний в інших статтях даного закону механізм отримання відповідей на них, є серйозним кроком вперед в національному законодавстві, який дозволив на сьогоднішній день впорядкувати взаємовідносини владних структур та громадян у сфері отримання публічної інформації [9, с. 100].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» розроблявся на основі Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів ще до її ратифікації Україною і у ньому вже враховано всі цінні напрацювання цього міжнародного документу, а також кращі практики інших європейських країн [6], тому він відповідає європейським стандартам та, за міжнародним рейтингом, забезпеченню права на інформацію (розроблений міжнародними організаціями Access Info Europe – Іспанія та Centre for Law and Democracy – Канада), посів восьме місце серед 89 країн світу [3, с. 34].

Закон передбачає два способи доступу до публічної інформації – активний (надання інформації за запитами) і пасивний (обов'язкове її оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах, на інформаційних стендах чи будь-яким іншим способом).

Держави повинні прагнути до активного розкриття інформації на користь суспільства. Згідно зі статтею 10 Конвенції Тромсе, «державний орган за власною ініціативою і в належних випадках зобов'язаний вживати необхідних заходів для опублікування офіційних документів, що є в його розпорядженні, в інтересах забезпечення прозорості та ефективності державного управління та сприяння усвідомленій участі громадськості у вирішенні питань які представляють спільний інтерес» [5].

Як зазначає О. Скочиляс-Павлів, якщо пасивний аспект доступу дозволяє запитувачеві ознайомитися із вже поширеною інформацією у будь-який зручний для нього спосіб, то для розпорядника він полягає у систематичному та оперативному її оприлюдненні. Під активним аспектом доступу для запитувача мається на увазі надання ним запиту на оприлюднення необхідної інформації, а для розпорядника – обов'язок надати її за інформаційним запитом [17, с. 77].

В контексті пасивного доступу слід згадати, що постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21.10.2015 № 835 Уряд визначив перелік з понад 300 реєстрів та баз даних, які стали доступними суспільству. Ця постанова отримала за методологією iMoPe (Індекс Моніторингу Реформ аналітичної платформи VoxUkraine) найвищу оцінку – п'ять балів. Комплекс заходів із відкриття даних загалом визнаний найуспішнішою реформою в Україні [2, с. 35].

Особливої уваги, на думку С. Бровченко, заслуговують положення Закону, що визначають порядок реалізації права на доступ до інформації за запитом – проханням особи до розпорядника надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні, тобто шляхом активного доступу. Закон спрощує і стандартизує порядок оформлення інформаційних запитів та передбачає, що запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Водночас запит може бути індивідуальним або колективним і подається в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі [2, с. 35]

Положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» забороняють розпорядникам відмовляти у відповіді на запит, покликаючись на те, що інформація, яку хоче отримати запитувач, міститься у вільному доступі, наприклад, оприлюднена розпорядником на своєму сайті. Таке становище не стимулює розпорядників докладати зусиль до повного і своєчасного оприлюднення інформації, хоча вимогу оприлюднювати інформацію певних категорій і в певному обсязі передбачено законом і невиконання такої вимоги може зумовити адміністративну відповідальність для посадових осіб розпорядника [13, с. 15].

Згідно зі статтею 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» запитувач має право оскаржити: 1) відмову в задоволенні запиту на інформацію; 2) відстрочку задоволення запиту на інформацію; 3) ненадання відповіді на запит на інформацію; 4) надання недостовірної або неповної інформації; 5) несвоєчасне надання інформації; 6) невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 цього Закону; 7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача [14].

В контексті положень Конвенції Тромсе право на доступ до офіційних документів не розглядається як абсолютне і підлягає визначенням у законі обмеженням, які, проте мають, тлумачитися звужено і спрямовуватися виключно на захист легітимних інтересів, серед яких: захист національної безпеки, оборони та міжнародних відносин, а також публічного порядку; запобігання вчиненню злочинних діянь; забезпечення належного проведення інспекції, контролю та нагляду з боку публічних органів влади; захист приватності, комерційних та інших економічних інтересів; захист економічної, монетарної та валютної політики держави; забезпе-

чення рівності сторін судового процесу та ефективного здійснення правосуддя [8, с. 64-68].

Як зазначено у щорічній Доповіді Верховного комісара ООН з прав людини 1 квітня 2022 року, при обмеженні доступу до інформації держави повинні забезпечити, щоб цей обмежувальний захід відповідав міжнародному праву прав людини, дотримуватися стандартів та рекомендацій, встановлених міжнародними та регіональними правозахисними механізмами, та керуватися передовим досвідом. Закони про таємницю повинні точно визначати обмеження з міркувань національної безпеки та чітко вказувати критерії, які повинні використовуватися при визначенні того, чи може інформація бути оголошена такою, що не підлягає розголошенню на таких підставах [16, с. 6].

Ст.3 Конвенції Тромсе зазначає, що, оскільки основним принципом є право доступу до документів, будь-яке обмеження цього права має бути спеціально передбачено законом, а також бути заходом, необхідним у демократичному суспільстві та співмірним з метою захисту інших законних прав та інтересів [5].

Здійснюючи імплементацію зазначених норм у статті 6 Закону «про доступ до публічної інформації» [14], Україна конкретизувала в ньому дію згаданих принципів-обмежень: виключно 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; розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [14].

Правило, передбачене частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», суголосне з частиною другою статті 10 Європейської конвенції з прав людини та вимагає від посадових осіб розпорядників ідентифікації та проведення оцінки конфлік-

туючих інтересів – інтересу суспільства знати та законного права осіб обмежити поширення тієї чи іншої інформації. Такий механізм перевірки, безумовно, відповідає кращим стандартам права на свободу вираження, проте вимагає від посадовців високого рівня знань, правосвідомості та відповідальності у прийнятті рішень [13, с. 7].

Наразі, як відмічає Т. Олексіук, судова практика свідчить, що розпорядники публічної інформації віддають перевагу формальним відмовам, посилаючись на спеціальний режим доступу до документа чи інформації, і уникають брати на себе відповідальність за оцінювання суспільної ваги інформації [13, с. 7].

Висновки і перспективи подальших досліджень

Отже, комплексний нормативний масив інформаційного законодавства України у сфері забезпечення доступу громадян до публічної інформації створив необхідні умови для реалізації конституційного права громадян на інформацію. Національне законодавство України в сфері доступу до публічної інформації за такими критеріями як системність, несуперечливість і відповідність міжнародним стандартам знаходиться на рівні, який можна порівняти із рівнем законодавства ЄС [9, с. 102].

Проте низка питань ще потребують вирішення для перетворення ситуативного успіху у стале досягнення. Прогрес попередніх років має бути закріплений на рівні державної політики, а подальший поступ – втілений у плани державних органів на всіх рівнях і забезпечений ефективним контролюючим органом [13, с. 19].

Список використаних джерел:

1. Богдан Ю.В. Конституційно-правові основи забезпечення доступу до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук, спеціальність 12.00.02. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2019. 228 с.
2. Бровченко С. Публічна інформація: доступ та обмеження. *Фінансовий контроль*. 2018. №7(150). С. 33-40
3. Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України: аналіт. доп. / О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк,

- Д.М. Горелов, Ю.В. Опалько (та ін.); за ред. О.А. Корнієвського, В.М. Яблонського. К.: НІСД, 2012. 72 с.
4. Кметик-Подубінська Х.І. Проблеми права на доступ до інформації в контексті сучасних комунікативних практик у вітчизняній науці. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. Випуск 71. С.78-83.
 5. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів. 18.06.2009. Тромсе. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#n2
 6. Конвенція Тромсе: міфи на перешкоді ратифікації - Центр демократії та верховенства права. URL: cedem.org.ua.
 7. Конституції України від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
 8. Корж І.Ф. Принципи обмеження доступу до публічної інформації. *Правова інформатика*. 2013. № 1(37). С.64-69
 9. Костова Н.І. Порівняльний аналіз публічної інформації українського законодавства та деяких країн ЄС. *Часопис цивілістики*. Випуск 22. С. 99-102.
 10. Кушнір І.В. Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини : дис. ... канд. юр. наук. Спец. 12.00.02, Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2018. 251 с.
 11. Ларін Є.О. Конституційно-правові засади реалізації права на інформацію в Україні : дис. канд. юр. наук. Спец. 12.00.02, Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2020. С. 3.
 12. Нестеренко О.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2008. 22 с.
 13. Олексіюк Т. Доступ до публічної інформації в Україні. Досягнення та виклики від прийняття закону до сьогодні. URL: undp.org.
 14. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13.01.2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
 15. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів: Закон України від 20 травня 2020 року № 631-IX. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2020, № 39, ст.29.
 16. Свобода думок та їхнє вільне вираження. Доповідь Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй із прав людини. ГА ООН. Рада з прав людини. Сорок дев'ята сесія. 28 лютого - 1 квітня 2022 року. А/HRC/49/38.
 17. Сковчиляс-Павлів О.В. Способи здійснення права на доступ до публічної інформації. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2015. № 813. С. 76-80.

Pavliuk N. Access to public information in Ukraine in the context of the Council of Europe Convention on access to official documents

The article examines issues of public relations related to the implementation of citizens' right to access to public information, and the current state of legal regulation of access to public information in Ukraine in the context of compliance with the requirements of the Council of Europe Convention on access to official documents and other international standards and principles in the field of information relations. Scientific approaches to the definition of the concept of "public information" and the legal definition of this category according to the law of Ukraine "On access to public information" are revealed. It is emphasized that this Law was developed on the basis of the Convention of the Council of Europe on access to official documents even before its ratification by Ukraine, and it already takes into account all the valuable developments of this international document, as well as the best practices of other European countries, therefore it meets European standards and, according to international rating, ensuring the right to information (developed by the international organizations Access Info Europe - Spain and the Center for Law and Democracy - Canada), took eighth place among 89 countries of the world. Methods of access to public information are considered - active (provision of information upon request) and passive (obligatory publication of it in official printed publications, on official websites, on information stands or in any other way. It is emphasized that according to the Tromsø Convention, the state body, on its own initiative and in appropriate cases, is obliged to take the necessary measures to publish official documents at its disposal, in the interests of ensuring the transparency and efficiency of public administration and promoting the informed participation of the public in solving issues of common interest. relations related to the functioning of international and domestic principles regarding the mechanisms of limiting access to public information in Ukraine. It has been established that the national legislation of Ukraine in the field of access to public information, according to such criteria as systematicity, consistency and compliance with international standards, is at levels that can be compared with the level of EU legislation.

Key words: public information, the right to access information, information security, information legal relations, state bodies, Ukrainian legislation, international standards, active access to information, passive access to information, restrictions on the right of access.