

УДК 342.7

**КОРЖ І.Ф.**, головний консультант секретаріату Комітету Верховної Ради України  
з питань національної безпеки і оборони

## ПРИНЦИПИ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

**Анотація.** В даній статті досліджується питання суспільних відносин, пов'язаних із функціонуванням міжнародних та вітчизняних принципів щодо механізмів обмеження доступу до публічної інформації в Україні та ступені цих обмежень; розкриваються підходи до визначення понять "публічна інформація" та "суспільно важлива інформація", обґрунтовуються об'єктивні підстави її отримання членами українського суспільства.

**Ключові слова:** адміністративно-правові відносини; норми-виключення; принципи-обмеження; публічна інформація; ступінь обмеження; суспільно важлива інформація; суспільні відносини.

**Аннотация.** В статье исследуется вопрос общественных отношений, связанных с функционированием международных и отечественных принципов в отношении механизмов ограничения доступа к публичной информации в Украине и степени этих ограничений; раскрываются подходы к определению терминов "публичная информация" и "общественно важная информация", обосновываются объективные обстоятельства ее получения членами украинского общества.

**Ключевые слова:** административно-правовые отношения; нормы-исключения; принципы-ограничения; публичная информация; степень ограничения; общественно важная информация; общественные отношения.

**Summary.** This paper explores the issue of social relations associated with functioning of international and national principles in respect of mechanisms for restricting access to public information in Ukraine and degrees of such restricting; it discloses approaches to determining notions of public information and information of social importance as well as substantiates objective reasons for its obtaining by members of the Ukrainian society.

**Keywords:** administrative and legal relations; norms exceptions; principles constraints; public information; degree of restricting; information of social importance; social relations.

**Постановка проблеми.** На етапі становлення української держави проблема забезпечення прозорості в діяльності органів влади є однією з перешкод, яка стоїть на шляху демократичного розвитку. Прикладів порушення або перешкоджання реалізації права на доступ до інформації сьогодні можна навести безліч: неправомірна відмова органів влади у наданні інформації через її віднесення до інформації з обмеженим доступом; незаконне застосування грифів обмеження доступу – “опублікуванню не підлягає”, “не для друку”, “для службового користування”; ігнорування інформаційних запитів; перешкоди в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів влади, не кажучи вже про проекти таких актів; неналежне виконання органами влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність (в тому числі через мережу Інтернет) тощо. При цьому, як показують свідчення осіб, які допустили згадані факти, зазначене стало можливим внаслідок прояву як правового нігілізму, так і свідомого нехтування законними правами громадян на отримання згаданої інформації, віри у свою безкарність. Зазначені факти не сприяють підвищенню авторитету України як правової, соціальної, демократичної держави, породжують у суспільстві негативні настрої щодо владних структур, недовіру до їхньої діяльності з боку громадян.

**Метою статті** є дослідження механізмів обмеження доступу до публічної інформації.

**Виклад основного матеріалу.** У процесі своєї життєдіяльності суб’єкти соціуму вступають у різного роду суспільні відносини, які, за умови врегулювання нормами права, мають характер правових відносин. Саме безпосередня пов’язаність їх з правом і правовими нормами – це їх основна риса. Учасники зазначених правовідносин наділяються взаємними, пов’язаними між собою правами та обов’язками. Відносини стають підконтрольними і керованими державою.

Оскільки правові відносини відрізняються від інших суспільних відносин, то вони мають відповідні ознаки:

- пов’язані з правом, виникають та функціонують на їх основі;
- суб’єкти правовідносин мають пов’язані між собою суб’єктивні права та юридичні обов’язки. Суб’єктивному праву одного суб’єкта відповідає юридичний обов’язок іншого, і навпаки;
- мають свідомо-вольовий характер, оскільки держава через запровадження відповідних правових норм виражає свою волю, учасники відносин здійснюють своє волевиявлення, усвідомлюють значення своїх дій та можуть нести передбачену відповідальність;
- охороняються державою, яка сприяє реалізації суб’єктивних прав та здійсненню юридичних обов’язків суб’єктів правовідносин.

Одним із видів правовідносин є відносини, пов’язані з доступом громадян до публічної інформації, що знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, та інформації, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація). Саме в зазначених відносинах реалізується закріплене у статті 34 Конституції України [1] право кожного на доступ до інформації, зокрема, публічної інформації, а також статтях 18 і 19 Міжнародного пакту [2] щодо свободи пошуку, одержання і поширення будь-якої інформації та ідеї, незалежно від кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи в інший спосіб на свій вибір.

Зазначені правовідносини є адміністративними відносинами горизонтального виду, оскільки з одного боку суб’єктом зазначених правовідносин є суб’єкт владних повноважень, який відповідно до обов’язку, встановленого законом, зобов’язаний надати відповідну інформацію іншому суб’єкту правовідносин, який не знаходиться у підпорядкуванні щодо суб’єкта владних повноважень, маючи встановлене законом право на отримання згаданої інформації. Вони знаходяться у рівних правовідносинах, оскільки в них відсутні юридично-владні веління однієї сторони, обов’язкові для другої. Горизонтальними адміністративні правовідносини робить державна воля, що вимагає від їх суб’єктів вступати у правові зв’язки між собою на паритетних засадах. Ця воля виражена у формі адміністративно-правового акта. Тому підставою для їх виникнення є відповідна адміністративно-правова норма. При цьому суб’єкт цих правовідносин, який не є суб’єктом владних повноважень, має право односторонньо ініціювати (запровадити) і на будь-якій стадії припинити ці відносини, чого не уповноважений робити суб’єкт владних повноважень.

Що ж розуміється під поняттями “публічна інформація” та “інформація, що становить суспільний інтерес”?

Відповідно до положень статті 1 Закону [3] до публічної інформації відноситься інформація, 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.

Що ж до поняття “інформація, що становить суспільний інтерес”, то і в українському законодавстві, і в науковій літературі поряд із зазначеним терміном можна зустріти також і такі терміни, як “суспільно важлива інформація”, “суспільно необхідна інформація” без відповідного визначення. Як зазначає Н. Петрова, “тема суспільної значимості інформації виникає щоразу, коли є легітимні підстави обмеження доступу до певної інформації і з’являється право громадськості дізнатися про неї” [4, с. 64]. Так, із положення статті 29 Закону [5] випливає, що суспільно необхідною інформацією може бути інформація з обмеженим доступом, коли вона є предметом суспільного інтересу, коли право громадськості на її знання переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом же 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.

Як видно з наведеного, термін “предмет суспільного інтересу” є оціночною категорією, при цьому неповною, а тому можна констатувати, що при його визначенні необхідно виходити з того, що громадськість буде мати певний зиск (вигоду, позитивні результати для себе) від того, що відповідна інформація стане суспільству доступною, навіть за умови наявного ступеня її обмеження в доступі. Отже “суспільно важлива інформація” – це будь-яка інформація щодо питань, які прямо чи опосередковано впливають на функціонування суспільства в цілому. Суспільна важливість цих питань зумовлює необхідність членів суспільства реагувати на них, намагаючись певним чином через правовий, моральний або інший шляхи, їх регулювати.

Таким чином, в демократичних країнах існує потреба в забезпеченні права на доступ до інформації, якою володіють органи державної влади. Для того щоб демократичне суспільство відповідало принципам демократичності, його члени мають мати доступ до інформації, яка зачіпає процес вирішення питань, безпосередньо пов’язаних з їхніми інтересами, оскільки органи державної влади приймають рішення та здійснюють свою політику від імені громадян, що робить їхню діяльність підзвітною перед цими громадянами.

Однак публічна інформація в окремих випадках, встановлених законом, може бути обмежена у доступі. Зазначені обмеження базуються на відповідних принципах, зазначених в законі, імplementованих з відповідних актів міжнародного права: Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 854(1979) “Про доступ громадськості до державної документації та свободу інформації” [6]; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № К (81)19 для держав-членів “Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів” [7]; Орхуська Конвенція ООН “Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля” тощо.

Ухвалення Конвенції Ради Європи “Про доступ до офіційних документів”, яку підписали одинадцять держав, стало остаточним визнанням права на доступ до публічної інформації на міжнародному рівні. Зазначена Конвенція має набрати чинності після десяти ратифікацій (Україна до цього часу її не підписала). В контексті положень Конвенції 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; забезпечення рівності сторін судового процесу та ефективного здійснення правосуддя. Крім того, в Конвенції був визначений такий важливий термін, як “публічні фігури” – це особи, які займають державні посади і/чи використовують державний ресурс, а також усі ті, хто відіграє певну роль у громадському житті, – чи то в галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфери, спорту чи будь-якій іншій сфері, службова діяльність яких має бути більш транспарентною перед суспільством, ніж інших осіб.

Здійснюючи імплементацію зазначених норм у статті 6 Закону [3], 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 розголошення 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. При цьому обмеженню доступу підлягає інформація, а не сам документ, так само, як і надається лише інформація, а не документ.

Одночасно законодавець запровадив і певні норми-виключення з цих принципів-обмежень. Так, розпорядником має надаватися інформація з обмеженим доступом за умови, що ним ця інформація була вже раніше законно оприлюднена, а також, якщо зникли підстави, які існували для її обмеження. Це виключає дію принципу вибірковості у наданні такої інформації.

Крім того, норми-виключення визначають інформацію, доступ до якої не може бути обмежено, а саме: про розпорядження бюджетними коштами; володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів; умови отримання цих коштів чи майна; прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. Однак зазначені норми-обмеження не діють у випадках, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину. Зазначене, наприклад, може відноситися до питання умов фінансування та витрат при проведенні відповідних спецоперацій органами розвідки, контррозвідки; питання бюджетних витрат на агентурну діяльність тощо.

Як видно з наведеного, принципи-обмеження тісно пов’язані з нормами-виключеннями. Тому для правильного застосування тих чи інших норм необхідне чітке розуміння умов їх застосування, щоб унеможливити прояву правового нігілізму в діяльності посадових та службових осіб владних структур держави.

До норм-виключень належить і застереження законодавця про неналежність до інформації з обмеженим доступом відомостей, що зазначаються у декларації про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру, які оформлені за формою і в порядку, що встановлені Законом України “Про засади запобігання і протидії корупції” [10], крім відомостей про дохід від викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту із зазначенням закладу,

установи тощо, в яких одержано (нараховано) зазначені доходи, що передбачено пунктом 7 примітки у додатку до цього Закону.

Залежно від виду та важливості інформації настання ймовірних наслідків у випадку її розголошення інформацію за ступенем обмеження можна поділити на: конфіденційну; таємну; службову [3].

Таємна інформація – це інформація, доступ до якої обмежується відповідно до принципів-обмежень, передбачених у статті 6 Закону [3], розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству, державі і містить в собі державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю, доступ до якої здійснюється у порядку, визначеному законом.

Конфіденційна інформація – це інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою і яка поширюється за її згодою. Суб’єкти владних повноважень, до яких відносяться органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, інші суб’єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [11], такої інформації не створюють. Якщо ці суб’єкти володіють такою інформацією, поширювати її вони можуть за згодою особи, яка обмежила доступ до неї або без її згоди лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Необхідно зазначити, що стосовно визначення інформації конфіденційною законодавець запровадив дію відповідних норм-обмежень. Так, не може бути віднесена до конфіденційної інформація, передбачена частинами першою і другою статті 13 Закону [3], щодо: використання бюджетних коштів; виконання обов’язків, делегованих суб’єктами владних повноважень; умов постачання товарів, послуг та цін на них, які здійснюються суб’єктами господарювання-монополістами (домінуючими на ринку); стану довкілля; якості харчових продуктів і предметів побуту; аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статися і загрожують здоров’ю та безпеці громадян, а також іншої інформації, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація).

Насамкінець, у діяльності суб’єктів владних повноважень може напрацьовуватися, отримуватися і зберігатися інформація, доступ до якої обмежується самими цими суб’єктами і якій присвоюється гриф “для службового користування”. До неї відноситься інформація, що: міститься в документах і яка становить внутрішньовідомчу службу 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; зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Доступ до інформації надається з дотриманням вимог принципів-обмежень, передбачених у статті 5 Закону [3].

### **Висновки.**

Підсумовуючи висловлене вище, необхідно зазначити, що суспільні відносини, які пов’язані з питанням допуску громадян до публічної інформації, внаслідок врегулювання їх нормами права стають, у своїй більшості, адміністративно-правовими правовідносинами. Вони є горизонтальними адміністративно-правовими відносинами, оскільки одним і їх учасників є суб’єкт владних повноважень, а з іншого боку – не підпорядкована йому фізична чи юридична особа. Вони наділені відповідними правами і обов’язками, пов’язаними з правом отримання відповідної інформації і обов’язком надати згадану інформацію.

Однак не будь-яка інформація, якою володіють суб'єкти владних повноважень, може надаватися заявнику, а лише та, яка не підпадає під дію як міжнародних, так і вітчизняних принципів-обмежень, зазначених у законі.

У процесі функціонування цих правовідносин виникає проблема непрозорості у діяльності суб'єктів владних повноважень. Вона залишатиметься актуальною до тих пір, доки в Україні не запрацює принцип невідворотності відповідальності за вчинення незаконних дій, доки посадові (службові) особи не усвідомлять і не пересвідчаться в тому, що за незаконну відмову у наданні відповідної інформації що до них будуть вжиті відповідні каральні заходи.

Лише за умови вжиття рішучих заходів державною владою, а також заходів, направлених на підвищення правосвідомості посадових та службових осіб, мінімізації проявів в органах державної влади правового нігілізму, можна розраховувати на поступальний рух українського суспільства, приєднання його до демократичних цінностей, напрацьованих європейською та світовою спільнотою.

### Використана література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.66 р. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995_043)
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
4. Петрова Н. Медіа-право / Н. Петрова, В. Якубенко. – К. : ТОВ “Київська типографія”, 2007. – 276 с.
5. Про інформацію : Закон України від 02.10.92 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
6. Про доступ громадськості до державної документації та свободу інформації : Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 854(1979) від 1999 р. – Режим доступу : [http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws\\_international/117](http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/117)
7. Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів : Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (81)19 від 25.11.81 р. – Режим доступу : [http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws\\_international/116](http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/116)
8. Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Орхуська Конвенція ООН від 25.06.98 р. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_015)
9. Про доступ до офіційних документів : Конвенція Ради Європи від 18.06.09 р. – Режим доступу : [http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=DD394411BA1FD129A5209C55F2D68391?art\\_id=49046&cat\\_id=46352](http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=DD394411BA1FD129A5209C55F2D68391?art_id=49046&cat_id=46352).
10. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.11 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
11. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~