

УДК 342.9

О. М. Сибіга

**ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ»
ЯК ДЖЕРЕЛО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА З ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що право на доступ до інформації посідає особливе місце серед прав громадянина, адже є гарантією реалізації багатьох інших прав і свобод людини й громадянина, а якщо бути точним – фундаментом стабільної, розвиненої, правової держави. Зумовлено це тим, що, по-перше, доступність до публічної інформації щодо діяльності органів державної влади є засобом, за допомогою якого здійснюється ефективний громадський контроль за діями влади; по-друге, відсутність доступу до публічної інформації щодо діяльності органів державної влади перетворює на декларативну норму положення ст. 5 Конституції України, яке проголошує, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ.

Важливу роль у створенні ефективного правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації відіграє Верховна Рада України, яка є єдиним органом законодавчої влади, що уповноважений приймати закони. Особливість цього правового механізму полягає в таких ознаках:

1) правові приписи адресовані органам державної влади та органам місцевого самоврядування, які є розпорядниками публічної інформації, і надання такої інформації особам на підставах, передбачених законодавством, є обов'язком органів влади;

2) законодавство закріплює за пересічними громадянами право звертатися до органів влади за отриманням інформації, яка за своєю суттю є публічною інформацією;

3) законодавство передбачає механізми усунення конфліктів, які можуть виникнути у взаєминах органів влади та громадян щодо надання доступу до публічної інформації.

Одним із перших нормативно-правових актів, у яких закріплювалися положення щодо забезпечення доступу до публічної інформації, є Закон України «Про інформацію» [1; 2]. У зв'язку із цим актуальним є визначення ролі цього закону як джерела адміністративного права в загальному механізмі забезпечення доступу до публічної інформації, передбаченого національним законодавством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Певні аспекти національного правового регулювання інформаційних відносин в Україні розглянуто в працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, А.О. Грищенко, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюк, О.В. Нестеренко, В.В. Речицького, М.М. Тищенко, В.С. Цимбалюка та багатьох інших вітчизняних науковців.

Водночас розгалужена система нормативно-правових актів, які регулюють в Україні інформаційні відносини, ускладнює реалізацію на практиці норм, що пов'язані виключно із забезпеченням доступу до публічної інформації. Не до кінця визначеною в цій системі залишається роль Закону України «Про інформацію».

Постановка завдання. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячено статтю, є такі: а) дослідити історію розвитку положень Закону України «Про інформацію» щодо забезпечення доступу до публічної інформації, а також визначити місце цього закону в системі нормативно-правових актів, які забезпечують доступ до публічної інформації; б) визначити перспективні напрями досліджень положень Закону України «Про інформацію» як джерела адміністративного права з питань забезпечення доступу до публічної інформації.

Виклад основного матеріалу. Одним з основних нормативно-правових актів, які встановлюють режими доступу до інформації та пов'язані із забезпеченням доступу до публічної інформації, є Закон України «Про інформацію». Він був прийнятий у жовтні 1992 р. [1]. За час існування до нього вносилися незначні зміни, а в 2011 р. була запропонована нова редакція Закону України «Про інформацію» [2].

У юридичній літературі можна знайти чимало нарікань щодо регулювання інформаційних відносин Законом України «Про інформацію» як у редакції 1992 р., так і в редакції 2011 р. Наприклад, неодноразово зверталася увага на термінологію, яка використовується в нормативно-правовому акті та не відповідає потребам інформаційного суспільства, що постійно розвивається. Так, А.О. Грищенко зазначає, що основні вади закону – наявність недоліків вербального викладу норм, їх невдала структурна будова, неузгодженість визначень і переліків [3, с. 21].

На неузгодженість термінології та невдалу структуру побудови закону звертає увагу також В.С. Цимбалюк. Намагаючись встановити об'єкт інформаційного права, учений констатує, що Закон України «Про інформацію» 1992 р. визначає інформаційну діяльність як провідний об'єкт інформаційного права в другому, а не в першому десятку статей нормативно-правового акта. На його думку, така ситуація виникла у зв'язку з тим, що в юридичній науці того часу існувала теоретична невизначеність стосовно специфічних (спеціальних) предметів дослідження практики в комплексі, а саме за певною ієрархією об'єктів права (від родових, видових, групових до елементарних, конкретних) [4, с. 72].

О.В. Нестеренко звертає увагу на те, що вперше право на доступ до інформації було закріплене в Законі України «Про інформацію» в 1992 р., однак при цьому нормативно-правовий акт не встановлював механізм реалізації права на доступ до інформації, а тому не гарантував реалізацію цього права в реальному житті [5, с. 61]. Схожу позицію висловив також В.В. Речицький, який ще 2004 р. зазначав, що Закон України «Про інформацію» вичерпав свій потенціал і вже не відповідає потребам суспільно-політичного та громадського життя. По-перше, він не відповідає європейським стандартам забезпечення доступу населення до урядової та іншої офіційної інформації, а по-друге, не містить відповідні юридичні й організаційні гарантії такого доступу [6, с. 161].

Саме тому цікаво простежити процес змін у змісті Закону України «Про інформацію», які відбувалися під впливом розвитку юридичної науки щодо інформаційного права та інформаційних відносин, а також під впливом ускладнення інформаційних відносин в українському суспільстві.

Якщо відстежувати основні тенденції в правотворчій діяльності Верховної Ради України щодо положень Закону України «Про інформацію», то можна зазначити таке:

1) вносилися зміни у зв'язку з розвитком екологічного законодавства України та підвищенням вимог до забезпечення санітарного й епідемічного благополуччя населення [7]. У сучасній редакції закону також звертається увага на сферу суспільних відносин, пов'язаних з охороною здоров'я, проте в контексті того, що право на інформацію може бути обмежене законом для охорони здоров'я населення (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про інформацію»);

2) у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну статистику» були внесені зміни щодо закріплення понять «адміністративна інформація» та «статистична інформація». Так, визначалося, що адміністративна інформація (дані) – це офіційні документовані дані, які дають кількісну характеристику явищ і процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя, збираються, використовуються, поширюються та зберігаються органами державної влади (за винятком органів державної статистики), органами місцевого самоврядування, юридичними особами відповідно до законодавства з метою виконання адміністративних обов'язків і завдань, що належать до їх компетенції. Статистична ж інформація визначалася в Законі України «Про інформацію» як офіційна документована державна інформація, яка дає кількісну характеристику масових явищ і процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя [8]. У сучасній редакції закону ці терміни взагалі не вживаються;

3) з метою забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова в Законі України «Про інформацію» окремими статтями були передбачені такі положення: а) заборона цензури та заборона втручання в професійну діяльність журналістів і засобів масової інформації з боку органів державної влади або органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; б) підстави звільнення від юридичної відповідальності (якщо йдеться про оціночні поняття та розголошення інформації, яка є суспільно значимою); в) підстави відшкодування матеріальної та моральної шкоди під час вчинення правопорушень суб'єктом інформаційної діяльності [9]. Чинний Закон України «Про інформацію» дублює більшу частину зазначених положень;

4) з метою вдосконалення термінології у сфері інформаційного законодавства в Законі України «Про інформацію» слово «конфіденціальна» в усіх відмінках було замінено словом «конфіденційна». Це свідчить про те, що на той час законодавець ще остаточно не визначився з тим, яку термінологію необхідно використовувати щодо інформації з обмеженим доступом. Зазначалося, що статус конфіденційної інформації з метою її збереження може надаватися інформації, яка є власністю держави та перебуває в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності [10]. Чинний закон використовує термін «конфіденційна інформація»;

5) у зв'язку з посиленням тенденцій щодо захисту інформації в Україні в Законі України «Про інформацію» було внесено поняття «захист інформації». Захист інформації визначався як комплекс правових, організаційних, інформаційно-телекомунікаційних засобів і заходів, спрямованих на запобігання неправомірним діям щодо інформації [11]. Чинна редакція Закону України «Про інформацію» дещо інакше визначає поняття «захист інформації», конкретизуючи як самі захо-

ди захисту, так і мету їх застосування. Захист інформації сьогодні визначається як сукупність правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї;

6) у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України (2010 р.) у Закон України «Про інформацію» було внесено статтю, яка надавала визначення податкової інформації. Під податковою інформацією розумілася сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності та необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій [12]. Чинна редакція закону майже повністю дублює ці положення (ст. 16 Закону України «Про інформацію»);

7) було прийнято нову редакцію Закону України «Про інформацію», яка є чинною й сьогодні [13];

8) у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади державної мовної політики» в Закон України «Про інформацію» були внесені зміни щодо мови інформації. Так, закріплювалося, що мова інформації визначається Законом України «Про засади державної мовної політики», міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, іншими законодавчими актами України у сфері інформації [14]. Ці зміни втратили чинність у зв'язку з рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 р. [15]. Чинна редакція Закону України «Про інформацію» в ст. 8 закріплює, що мова інформації визначається законом про мови, іншими актами законодавства в цій сфері, міжнародними договорами та угодами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України;

9) у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» (2015 р.) було уточнено зміст однієї з категорій відомостей, що не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом. Ідеться про факти порушення прав і свобод людини, у тому числі про інформацію, що міститься в архівних документах колишніх радянських органів державної безпеки, пов'язаних із політичними репресіями, Голодомором 1932–1933 рр. в Україні та іншими злочинами, вчиненими представниками комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів [16];

10) у зв'язку зі змінами в управлінні об'єктами державної й комунальної власності Закон України «Про інформацію» було доповнено ще однією категорією відомостей, які не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом, – відомостями щодо діяльності державних і комунальних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі або територіальній громаді, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарському товариству, частка держави чи територіальній громаді в якому становить 100 відсотків, що підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до закону [17];

11) Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 р. були внесені зміни, які торкалися порядку використання органами державної влади інформації про фізичну особу [18]. Так, зазначалося, що Міністерство фінансів України під час здійснення повноважень із контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат не потребує згоди фізичних осіб на отримання та обробку персональних даних.

Висновки. Таким чином, у розвитку положень Закону України «Про інформацію» можна виділити два періоди.

Перший етап (із жовтня 1992 р. по грудень 2010 р.) характеризується намаганням Верховної Ради України регламентувати сферу інформаційних відносин, яка швидко почала розвиватися в Україні після отримання нею незалежності. У цей період чіткого розмежування між поняттями, наприклад, «публічна інформація» та «приватна інформація» не існувало; відсутній чіткий перелік інформації з обмеженим доступом, хоча сам термін «інформація з обмеженим доступом» широко використовувався в законодавстві; постійно уточнювалася термінологія (це стосується понять «статистична інформація», «конфіденційна інформація», «податкова інформація», «захист інформації»).

Другий етап (із січня 2011 р. й донині) характеризується тим, що Закон України «Про інформацію» закріпив поняття інформації та визначив основні принципи інформаційних відносин, основні напрями державної інформаційної політики, а також суб'єктів та об'єкти інформаційних відносин; визначив зміст поняття «право на інформацію», закріпив гарантії його реалізації та основні механізми його захисту; залежно від змісту визначив види інформації і розкрив їх зміст; встановив види інформації з обмеженим доступом; передбачив перелік відомостей, які не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом (цей перелік постійно доповнювався на підставі змін, що відбувалися в національному законодавстві), тощо.

З огляду на викладене вважаємо, що наукове обґрунтування змісту Закону України «Про інформацію», який стосується забезпечення доступу до публічної інформації, є одним із перспективних напрямів науки адміністративного права й процесу, адже це питання пов'язане з удосконаленням процедури надання публічної інформації та підвищення ефективності судового захисту права особи на отримання публічної інформації від органів влади.

Література

1. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.
2. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Закон України від 13 січня 2011 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 313.
3. Грищенко А.В. Аналіз законотворчості в Україні в контексті прав людини на інформацію. Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України: науково-практичний збірник. К., 2000. № 5(8). С. 19–29.
4. Цимбалюк В.С. Кодифікація інформаційного законодавства України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Х., 2013. 435 с.

5. Нестеренко О.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право»; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Х., 2008. 239 с.
6. Речицький В.В. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про інформацію». Свобода інформації та право на приватність в Україні / Харківська правозахисна група. Х.: Фоліо, 2004. Т. 1. С. 161–170.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 6 квітня 2000 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 27. Ст. 213.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну статистику»: Закон України від 7 лютого 2002 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 29. Ст. 194.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова: Закон України від 3 квітня 2003 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 28. Ст. 214.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 11 травня 2004 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 32. Ст. 394.
11. Про внесення змін до статті 14 Закону України «Про інформацію» щодо захисту інформації: Закон України від 30 листопада 2010 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 12. Ст. 86.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України: Закон України від 2 грудня 2010 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 23. Ст. 160.
13. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Закон України від 13 січня 2011 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 313.
14. Про засади державної мовної політики: Закон України від 3 липня 2012 р. (втратив чинність) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 23. Ст. 218.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 р. № 2-р/2018 / Конституційний Суд України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18#n55>.
16. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки: Закон України від 9 квітня 2015р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 26. Ст. 219.
17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності: Закон України від 2 червня 2016 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 533.
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 6 грудня 2016 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 2. Ст. 25.

Анотація

Сибіга О. М. Закон України «Про інформацію» як джерело адміністративного права з питань забезпечення доступу до публічної інформації. – Стаття.

У статті розглядається Закон України «Про інформацію» як джерело адміністративного права з питань забезпечення доступу до публічної інформації. Акцентується увага на тому, що перша редакція нормативно-правового акта мала багато вад, які не давали змогу гарантувати реалізацію права доступу до публічної інформації, основними з яких є неузгодженість термінології, невідповідність європейським стандартам та відсутність механізму забезпечення доступу до публічної інформації. Відстежуються в хронологічному порядку зміни, які вносилися до Закону України «Про інформацію», та називаються причини, які стали каталізаторами таких змін. В історії дії Закону України «Про інформацію» виділяються два етапи, кожен із яких має свої особливості щодо забезпечення доступу до публічної інформації.

Ключові слова: публічна інформація, забезпечення доступу до публічної інформації, акти національного законодавства, Закон України «Про інформацію».

Аннотация

Сыбига А. Н. Закон Украины «Об информации» как источник административного права по вопросам обеспечения доступа к публичной информации. – Статья.

В статье рассматривается Закон Украины «Об информации» как источник административного права по вопросам обеспечения доступа к публичной информации. Акцентируется внимание на том, что первая редакция нормативно-правового акта имела множество недостатков, которые не позволяли гарантировать реализацию права доступа к публичной информации, основными из которых являются несогласованность терминологии, несоответствие европейским стандартам и отсутствие механизма обеспечения доступа к публичной информации. Прослеживаются в хронологическом порядке изменения, которые вносились в Закон Украины «Об информации», и называются причины, которые стали катализаторами таких изменений. В истории действия Закона Украины «Об информации» выделяются два этапа, каждый из которых имеет свои особенности относительно обеспечения доступа к публичной информации.

Ключевые слова: публичная информация, обеспечение доступа к публичной информации, акты национального законодательства, Закон Украины «Об информации».

Summary

Sybiha O. M. Law of Ukraine “On information” as a source of administrative law on issues of ensuring access to public information. – Article.

The Law “On information” as a source of administrative law on issues of ensuring access to public information is considered in this paper. Attention is drawn to the fact that the first version of the regulatory act had many drawbacks that prevented the implementation of the right of access to public information, the main ones being the lack of consistency of terminology, non-compliance with European standards and the lack of a mechanism for ensuring access to public information. Chronologically, the changes that were introduced into the Law of Ukraine “On information” are monitored, and the reasons that have become the catalysts for such changes are called. In the history of the Law of Ukraine “On information” there are two stages, each of which has its own peculiarities in terms of ensuring access to public information.

Key words: public information, access to public information, acts of national legislation, Law of Ukraine “On information”.