

## ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

### PECULIARITIES AND PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN UKRAINE

Кульчій І.О.,

*кандидат наук із державного управління,  
доцент секції державного управління і права  
кафедри фінансів та банківської справи  
Полтавського національного технічного університету  
імені Юрія Кондратюка*

У статті проаналізовано норми законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про захист персональних даних». Визначено, що у разі оцінки доступності інформації про діяльність органів державної влади до уваги мають братися такі показники: загальна кількість відповідей на інформаційні запити; кількість задоволених інформаційних запитів; кількість відмов у наданні інформації; кількість запитів, залишених без відповіді; ґрунтовність, повнота і точність відповіді; своєчасність надання інформації. Запропоновано законодавчо чітко визначити такі механізми: контролю за реалізацією цих прав; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності щодо доступу до інформації та захисту персональних даних; притягнення до відповідальності посадових осіб за недотримання чинного законодавства, що регулює відносини у вказаних сферах.

**Ключові слова:** доступ до публічної інформації, персональні дані, захист персональних даних, державна таємниця, правопорушення.

В статье проанализированы нормы законов Украины «О доступе к публичной информации», «Об информации», «О защите персональных данных». Определено, что при оценке доступности информации о деятельности органов государственной власти во внимание должны приниматься такие показатели: общее количество ответов на информационные запросы; количество довольных информационных запросов; количество отказов в предоставлении информации; количество запросов, оставленных без ответа; основательность, полнота и точность ответа; своевременность предоставления информации. Предложено законодательно четко определить такие механизмы: контроль за реализацией этих прав; обжалования решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, объединений граждан, предприятий, учреждений, организаций независимо от формы собственности относительно доступа к информации и защиты персональных данных; привлечения к ответственности должностных лиц за несоблюдение действующего законодательства, регулирующего отношения в указанных сферах.

**Ключевые слова:** доступ к публичной информации, персональные данные, защита персональных данных, государственная тайна, правонарушения.

The article analyzes the norms of the laws of Ukraine "On Protection of Personal Data", "On Access to Public Information", "On Information". It has been determined that when assessing the availability of information on the activities of public authorities, indicators such as the total number of responses to information requests should be taken into account; Number of satisfied information requests; The number of refusals to provide information; Number of queries left unanswered; Thoroughness, completeness and accuracy of the answer; Timeliness of providing information. Given that the right of citizens to access information and the protection of personal data in Ukrainian legislation is allocated in separate categories of rights, it is expedient to legislatively define the following mechanisms: control over the realization of these rights; Appeal against decisions, actions or inactivity of state authorities, local self-government bodies, associations of citizens, enterprises, institutions, organizations irrespective of the form of ownership regarding access to information and protection of personal data; Prosecution of officials for non-compliance with the current legislation regulating relations in the specified spheres.

**Key words:** access to public information, personal data, protection of personal data, state secrets, offenses.

**Постановка проблеми.** Стратегічні зміни в різних суспільних сферах та в органах державної влади, які нині відбуваються в Україні, залежать від багатьох внутрішніх і зовнішніх факторів, що або чинять спротив, або видозмінюють траєкторію перетворень. Саме тому кожна зміна має впроваджуватися за умови широкого обговорення змін у суспільстві та за умови доступу громадян до публічної інформації. Адже доступ до публічної інформації дає змогу розуміти сутність, особливості впровадження змін, ресурсні витрати, що, у свою чергу, дає змогу громадянам стати активними учасниками реформування та безпосередньо реалізувати свої конституційні

права. Водночас у процесі надання інформації про певні явища, події необхідно дотримуватися норм Закону «Про захист персональних даних». Отже, вимагають наукового аналізу проблеми балансу між доступом громадян до публічної інформації та захистом персональних даних різних суб'єктів у контексті реалізації повноважень органів державної влади.

**Стан опрацювання.** Питання доступу громадян до публічної інформації розглядаються сучасними українськими науковцями у галузі державного управління та юриспруденції. Дослідженню вказаної проблеми присвятили свої праці І. Арістова, Р. Калюжний, Б. Кормич, А. Марущак, О. Нестеренко, І. Сопілко.

Водночас вимагає подальшого наукового дослідження проблема балансу між доступом до публічної інформації та захистом персональних даних.

**Метою статті** є аналіз та виокремлення проблем та прогалин правового регулювання доступу до публічної інформації та захисту персональних даних, а також напрацювання пропозицій щодо подальшого удосконалення нормативно-правових актів у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Відсутність інформації про дії влади перетворює на видимість основний конституційний принцип, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» (ст. 5 Конституції України), та створює загрозу узурпації державної влади або зловживання нею. Доступність інформації про діяльність органів влади та місцевого самоврядування є одним із головних засобів, що дає змогу здійснювати громадський контроль за діями влади. Аналіз норм Закону «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. дає змогу виокремити ознаки публічної інформації, це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, 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 цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Тобто публічна інформація завжди об'єктивована, тобто «відображена та задокументована»; власне публічна інформація знаходиться в органах публічної влади інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом [4].

Такі проблемні питання виникають і в роботі розпорядників публічної інформації. Оскільки, навіть не маючи мети приховання інформації, відповідаючи на запити, що включають вимогу розголошення окремих персональних даних, вони тим самим наражають себе на небезпеку притягнення до відповідальності за розголошення персональних даних, які можуть бути визнані конфіденційними. Випадки, в яких може утворитися така ситуація, зокрема, стосуються осіб, які отримують якісь майнові блага з державної чи комунальної власності (наприклад, службове або приватизоване житло, різноманітні соціальні допомоги).

Значною мірою проблема зумовлена тим, що сам перелік персональних даних є доволі невизначеним. Відповідно до ЗУ «Про захист персональних даних», персональні дані – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована [3].

Це цілком відповідає європейській практиці. Відповідно до Директиви 95/46/ЄС, персональними даними вважається будь-яка інформація, що стосується встановленої фізичної особи чи фізичної особи, яку можна встановити. Таке широке визначення використовується, щоб охопити всю інформацію, яка може ідентифікувати особу. Вважається, що

визначення персональних даних має бути настільки загальним, наскільки це можливо, щоб включити всю інформацію, яка стосується особи, яка може бути ідентифікована [1].

Втім, у ст. 11 Закону України «Про інформацію», визначається, що інформація про фізичну особу (персональні дані) – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. До конфіденційної інформації про фізичну особу Закону, зокрема, належать дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження [2].

Аналізуючи норми законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про захист персональних даних», можемо зауважити нижченаведене. У ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» прямо вказано, що не може бути обмежено доступ до інформації 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. У разі дотримання вимог, передбачених ч. 2 цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

Абз. 2 ч. 3. ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних» вказує, що не належить до інформації з обмеженим доступом інформація про отримання у будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна. Схожі до цих норми містить і законодавство, спрямоване на запобігання корупції [3]. Законом може бути заборонено віднесення інших відомостей, що є персональними даними, до інформації з обмеженим доступом. Поширення персональних даних без згоди суб'єкта персональних даних дозволяється у випадках, визначених законом.

На практиці чи не найчастіше виникають питання щодо розголошення імені та місця проживання фізичної особи. При цьому колізія може бути зумовлена тим, що питання може стосуватися не місця проживання, а місцезнаходження майна. Але нерідко у разі розкриття інформації про місцезнаходження нерухомого майна мимоволі розкривається персональна інформація про особу (адреса проживання). Саме тому у публічних відкритих деклараціях інформація про точне місцезнаходження нерухомого майна декларантів закрита.

Зменшити ризик притягнення до відповідальності за розголошення такої інформації для відповідальних державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування може факт надання фізичною особою належно сформульованої згоди на обробку відповідних персональних даних.

Таким чином, на нашу думку, норми Закону «Про захист персональних даних» потребують удоскона-

лення з метою уточнення переліку випадків, коли розголошення таких персональних даних допускається з метою реалізації вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» та антикорупційного законодавства. Крім того, це дає змогу стверджувати про можливість суб'єкта владних повноважень діяти різним способом. Відповідно, суб'єкт владних повноважень має звертатися за роз'ясненням до Уповноваженого з прав людини, в профільні комітети ВРУ, інші інстанції для того, щоб забезпечити себе від відповідальності за оприлюднення або неоприлюднення інформації, адже норми законів дають змоги лавіювати та приймати управлінські рішення самостійно.

Отже, важливим акцентом удосконалення правового регулювання доступу до публічної інформації є продовження інформаційної та правороз'яснювальної роботи у цій сфері. Аналіз судової практики протягом останніх трьох років дає змогу зробити висновок, що порушення норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» простежується в обмеженні доступу до певного виду публічної інформації, при цьому обов'язково проводиться тестування її на відповідність сукупності трьох вимог, визначених ч. 2 ст. 6 цього закону. Оскільки доступ до інформації обмежується лише за умови наявності всіх трьох вимог, за відсутності хоча б однієї з них інформація є відкритою.

На жаль, і нині існує нерозв'язана проблема забезпечення пасивного доступу до інформації, зокрема несвоєчасне або неповне оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування інформації щодо прийнятих рішень, ухвалених нормативно-правових актів, оприлюднення системи обліку документів тощо, яке є, швидше, винятком, ніж повсякденною нормою. Крім того, інформація, яка оприлюднюється на веб-сайтах, іноді викладається не повністю, або її надзвичайно важко знайти, особливо пересічному громадянину, який не орієнтується в функціях та повноваженнях конкретного органу. У Законі України «Про доступ до публічної інформації» зазначено, що за неповне та несвоєчасне надання інформації відповідальність несе структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації. Хоча, на нашу думку, у законі доцільно передбачити спільну відповідальність керівника організації – розпорядника інформації та відповідальної особи [4].

Також аналіз практики свідчить, що відповідь на запит не завжди містить повний обсяг запитуваної інформації, інколи органи влади обмежуються формальною відпискою або відсилають для ознайомлення з інформацією до офіційного веб-сайту, що є неправомірною відмовою в наданні інформації. Ще однією проблемою є те, що часто органи влади допускають затримку з відповіддю на запит у кілька днів, при цьому не повідомляючи про таку затримку запитувача інформації.

На практиці також не досить ефективно реалізується законодавче право громадян, передбачене ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної

інформації», отримувати відповідь на інформаційні запити в письмовій, електронній чи іншій довільній формі на вибір запитувача [4].

Органам державної влади і далі необхідно вдосконалювати свою роботу щодо надання інформації за запитами та налагодження конструктивного діалогу з представниками громадськості задля належного виконання та ефективного застосування Закону «Про доступ до публічної інформації».

Органам виконавчої влади особливу увагу необхідно приділити: виконанню контрольних документів та організації навчання посадових осіб, які здійснюють відповідну роботу в структурних підрозділах, відповідальних за надання публічної інформації; наданню організаційно-методичної допомоги щодо правильності оформлення документів, посиленню контролю за своєчасністю їх розгляду, забезпеченню оперативного вирішення порушених проблем, усуненню формального підходу щодо їх вирішення.

Під час удосконалення нормативно-правової бази законодавства у сфері доступу до публічної інформації в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати не тільки необхідність гармонізації всього пласту загальних і спеціальних правових актів у цій сфері, але і відсутність прозорого механізму доведення до громадськості інформації органами влади та місцевого самоврядування попри спроби запровадити механізми зворотного зв'язку влади та громадян.

Важливо наголосити, що своєчасне, повне розміщення та надання інформації дасть змогу також уникати багатьох корупційних ризиків, зокрема тих, які виникають у разі особистого спілкування, невпорядкованості оплати окремих послуг, територіального монополізму та інших. Основою сприятливого для корупції суспільного менталітету є життя українців за принципом пошуку індивідуального вирішення своїх проблем, що є, зокрема, наслідком історичної недовіри до державних інститутів. Такий менталітет українців підштовхує до пошуку корупційних шляхів подолання своїх проблем, а непрозорість та складність дозвільних та контрольних процедур у відносинах влади та громадян призводять до процвітання таких шляхів. Відповідно, варто продовжувати пошук механізмів швидкого та якісного ознайомлення громадян із новачками роботи органів державної влади.

Під час оцінки доступності інформації про діяльність органів державної влади до уваги мають братися такі показники: загальна кількість відповідей на інформаційні запити; кількість задоволених інформаційних запитів; кількість відмов у наданні інформації; кількість запитів, залишених без відповіді; ґрунтовність, повнота і точність відповіді; своєчасність надання інформації.

З огляду на це першочерговими завданнями органів державної влади мають стати усунення суперечностей нормативно-правових актів в інформаційній сфері та узгодження правових норм між собою. Зважаючи на велику кількість та розрізненість правових актів, які регулюють відносини в інформацій-

ній сфері, обґрунтованим і доцільним залишається питання кодифікації інформаційного законодавства, окремими розділами до якого доцільно включити права й обов'язки людини і громадянина в інформаційній сфері, права і обов'язки держави, участь у міжнародному інформаційному просторі тощо.

З огляду на те, що право громадян на доступ до інформації українським законодавством виділено в окрему категорію прав, доцільно законодавчо чітко визначити такі механізми: контролю за реалізацією цього права; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності щодо доступу до інформації; притягнення до відповідальності посадових осіб за недотримання чинного законодавства, що регулює відносини у сфері забезпечення доступу до інформації.

Важливим є забезпечення в межах своєї компетенції своєчасного оновлення публічної інформації на веб-сторінці органу державної влади або місцевого самоврядування та надання суб'єктам звернення

своєчасної, достовірної, в повному обсязі інформації, яка підлягає оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Крім того, забезпечувати доступ громадськості для ознайомлення із прийнятими нормативно-правовими актами шляхом розміщення їх на веб-сторінці органу влади.

**Висновки.** Підвищення ефективності доступу до інформації, рівня практичного виконання положень законодавства щодо доступу до інформації, якою володіють органи влади, є важливою передумовою реалізації права осіб на доступ до інформації, забезпечення відкритості суспільно необхідної інформації, зменшення кількості ухвалених незаконних рішень влади шляхом оприлюднення планів виконання поточних завдань і загальних звітів про діяльність органів публічної влади тощо. Таким чином, пріоритетним напрямом реформування системи публічного управління є подальша систематизація та удосконалення норм законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про захист персональних даних».

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 жовтня 1995 р. про захист громадян стосовно обробки персональних даних та захист таємниці сектора електронних комунікацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.google.com.ua/search?q=директива+95%2F46%2Fec&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe\\_rd=cr&dcr=0&e](https://www.google.com.ua/search?q=директива+95%2F46%2Fec&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&dcr=0&e).
2. Про інформацію: закон України від 02.10.1992 р. № 2657–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
3. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/2297-17>.
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-1>.