

**Ославський М.І. Аналіз новел закону «О административных услугах»**

Научная статья посвящена анализу новел закона «О административных услугах» о регулировании административных услуг, которые предоставляются в Украине.

**Ключевые слова:** административные услуги, понятие, признаки.

**Oslavskiy M.I. Analysis of novelty of law «About administrative services».**

The scientific article is devoted a category «administrative services» which are given in Ukraine. Basic approaches are examined in relation to determination of concept administrative services, the signs of administrative services are selected.

**Keywords:** administrative services, concept, signs.

**Шурупова К.В.**

## **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ**

УДК 342.9:5.08

**Постановка проблеми.** Отримання документованих або публічно оголошених відомостей про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі, є засобом участі фізичних та юридичних осіб у суспільних і державних справах. Особливо важливою є правова регламентація об'єктно-суб'єктного складу відносин з приводу доступу до інформації в умовах формування демократичної, правової держави в Україні, найвищою соціальною цінністю якої визнається людина. Саме тому суспільні відносини, що виникають з приводу одержання, використання та доступу до інформації, потребують комплексного дослідження. Крім того, можливість отримання достовірної інформації підвищує актуальність питання правового регулювання доступу до інформації, процесів розвитку інформаційних технологій, формування інформаційного суспільства.

**Аналіз останніх публікацій.** Провідними дослідниками в даній галузі є: В. М. Брижко, М. С. Демкова, Р. А. Калюжний, Д. В. Колобанов, Л. В. Кузенко, Є. В. Петров, В. С. Цимбалюк, М. Я. Швець, які аналізують питання змісту та ознак поняття «право на інформацію», розкривають практичну реалізацію

суб'єктивних інформаційних прав різними категоріями суб'єктів, розглядають питання доступу до різних видів інформації [11, 12].

У працях визначених вчених здійснено аналіз матеріалів, які стосуються проблем правового регулювання доступу до публічної інформації, проаналізовано результати моніторингів щодо дотримання центральними органами державної влади прав громадян на одержання інформації на основі процедури інформаційного запиту. В теоретичних доробках цікавим є питання щодо функціонування веб-сторінок центральних органів державної влади, а також запровадження в Україні електронного урядування.

**Мета дослідження** – розробити визначення поняття «доступ до інформації»; визначити об'єктно-суб'єктивний склад правовідносин, що виникають з приводу реалізації доступу до інформації.

**Результати дослідження.** Поняття інформація, являє собою нові знання, які отримує споживач (суб'єкт) у результаті прийняття і переробки певних відомостей. Існують три види інформації: - за способом сприйняття (візуальна, аудіальна, тактильна, нюхова, смакова); - за формою подання (текстова, числова, графічна, музична, комбінована); - за суспільним значенням (масова, спеціальна).

Інформація дозволяє людству активно працювати з природою, допомагає провести інтеграцію людських зусиль. Причому не тільки у певних галузях, а в усій людській діяльності в цілому. Зараз інформація стала основним ресурсом людства, базою соціального і технічного розвитку. Існують два підходи до природи інформації - атрибутивний і функціональний. Прихильники першого розглядають інформацію як об'єктивну властивість усіх матеріальних об'єктів (інформація - атрибут матерії); прихильники другого стверджують, що інформація є умовою і результатом спрямованої активності й тому вона виникає тільки на соціально-свідомому рівні.

На наш погляд, інформація - це знання, яке передається від джерела до приймача інформації. Актуальною проблемою є вивчення взаємодії та взаємовпливу між інформацією та тим, що її викликає. Справді, якісь властивості неживої природи є потенцій-

ною інформацією, але стають нею тільки після того, як про них набуває знання людина.

Тут можна погодитися з Ю. І. Черняком, який зазначає: «інформація - це не річ, це й не атрибут речей чи явищ. Говорити про інформацію, яка міститься в якомусь економічному документі, який розглядається сам по собі, так само безпідставно, як і про інформацію, яка міститься в якійсь картині, на яку ніхто не дивиться. Правомірно користуватися поняттям інформації тільки у тому випадку, коли ми маємо справу з системою: більше того, інформація є невід'ємною частиною цієї системи.

В процесі опрацювання матеріалу в даній тематиці ми визначили, що на даний час підвищують актуальність питання правового регулювання доступу до інформації процеси розвитку інформаційних технологій, формування інформаційного суспільства. Отже, процес розвитку інформаційної технології можна умовно розділити на чотири великих етапи, кожен з яких був революційною подією в житті суспільства: виникнення мови, винайдення письма, книгодрукування та створення ЕОМ. Кожна з цих подій змінювала технологію комунікацій між суб'єктами суспільства. Розглянемо кожен з цих етапів. Мова, на думку вчених, виникла більше ніж тисячу століть тому назад. Людська мова забезпечує передачу думок та знань, встановлює зв'язок з фізичними об'єктами, близькими та далекими в часі і просторі. Людська мова має більшу комунікативну потужність ніж знакова мова (писемна). Вона необхідна людині як багатогранний та гнучкий інструмент, який дозволяє координувати спільні дії в процесі створення матеріального добробуту, його обміну та розподіленню в ході розвитку соціальних зв'язків та суспільних відносин. Знакова система (письмо). Система фіксації інформації за допомогою знаків виникла в глибоку давнину, а потім постійно ускладнювалась: від зарубок на стовбурах дерев, скелях людина перейшла до зображення стріл, кругів, різних предметів, тварин, птахів і т.д. Цей ранній період розвитку знакової системи закінчився встановленням так званого предметного письма і піктограм (малюнкового письма). Останнє використовується до теперішнього часу у вигляді схема-

тичних малюнків та емблем. А потім прискорення в інформаційні процеси внесли механічні та електромеханічні машини, які призначені для полегшення роботи з паперовими технологіями: друкарські машини, копіювальна техніка, обладнання для архівів і т.д. І тільки тепер в інформаційних технологіях починають застосовувати цифрові копіювально-розмножувальні пристрої. Вони об'єднують риси деяких видів інформаційної техніки: електростатичні друкарські пристрої, комунікаційні системи, факсиміле, редакторські системи.

Тематика інформаційного суспільства, розвитку світового ринку телекомунікацій, Інтернету не сходить зі сторінок провідних ділових вітчизняних і зарубіжних журналів. Колосальні обсяги інформації, присвячені цій тематиці, доступні зараз й Інтернету. Особливо це стосується висвітлення діяльності міжнародних і національних організацій з розробки і реалізації стратегій інформаційного розвитку.

До найбільш цікавих джерел можна віднести Європейську Комісію Ради Європи, Організацію економічної співпраці розвитку, Всесвітній союз зв'язку, адміністративні органи, відповідальні за побудову «інформаційної магістралі» в США, Канаді, Великобританії, Німеччині, Франції, Австралії, Японії та інших країнах. Актуальність входження України в інформаційне суспільство поступово усвідомлюється вітчизняним науковим і політичним співтовариством, про що свідчить велика кількість законодавчих актів у сфері інформації.

Створені державними органами документи покликані визначити напрями інформатизації суспільства. До них належать:

- Концепція формування і розвитку єдиного інформаційного простору України і відповідних інформаційних ресурсів,
  - Концепція розвитку зв'язку,
  - Доктрина інформаційної безпеки,
  - Концепція інформатизації України,
  - ухвалені Закони про інформацію, про друковані ЗМІ, про телебачення і радіомовлення, про інформаційні агентства, про рекламу, про авторське право і суміжні права, про державну таєм-

ницю, про науково-технічну інформацію, про захист інформації в автоматизованих системах, про участь України в міжнародному інформаційному обміні.

Однак цілісного розгляду процесу становлення інформаційного суспільства в поєднанні технологічних, економічних, соціальних, правових і політичних чинників у вітчизняній літературі ще не так багато. Це пояснюється новизною самого об'єкта дослідження, контури якого зримо визначилися лише в останні роки.

Сучасна ситуація, що склалася у світі, характеризується такими рисами. Становлення інформаційного суспільства в різних країнах є передумовою для еволюційного переходу до наступної стадії розвитку людства, технологічною основою якої є індустрія створення, обробки і передачі інформації.

Державі належить провідна роль у формуванні інформаційного суспільства, що координує діяльність різних суб'єктів суспільства в процесі його становлення, сприяє інтеграції людей в нове інформаційно-технологічне оточення, розвитку галузей інформаційної індустрії, забезпеченню прогресу демократії і дотримання прав особистості в умовах інформаційного суспільства.

Інформаційна взаємодія держави, суспільства і особистості найбільш оптимальна при використанні інформаційних і телекомунікаційних технологій з метою підвищення загальної ефективності діяльності державного механізму, створення інформаційно відкритого суспільства, розвитку інститутів демократії.

Правовими основами інформаційного суспільства є закони і нормативні акти, що регламентують права людини на доступ до інформаційних ресурсів, технологій, телекомунікацій, захист інтелектуальної власності, недоторканність особистого життя, свободу слова, інформаційну безпеку. Інформаційна безпека суспільства і особистості набуває нового статусу, із суто технологічної проблеми перетворюючись в соціальну, від вирішення якої залежить стійке функціонування сучасних товариств.

Тому формування інформаційного суспільства, та його вплив на розвиток освіти в Україні залишається, з одного боку, доволі значним, а з іншого – недостатньо ефективним. Результати науко-

вих розроблень і практичних дій у цій царині не завжди збігаються з засадами реформування національного освітнього процесу, не досягнуто системної цілісності у формуванні якісного освітнього простору.

Що стосується доступу до публічної інформації, то право на доступ до публічної інформації відрізняється від права на інформацію, адже його суть полягає не в свободі слова і не в праві зберігати та поширювати інформацію, а в можливості отримати інформацію, яка становить суспільний інтерес. Питання забезпечення права на доступ до інформації, як на міжнародному, так і на національному рівні постало в країнах усталеної демократії лише в кінці ХХ століття. Саме тоді курс змістився із позиції «свободи інформації» в сторону необхідності зобов'язання держави гарантувати та забезпечити доступ до інформації, розпорядником якої вона є.

На міжнародному рівні питання про доступ до інформації вперше було винесено на обговорення Ради Європи у 1976 році на колоквіумі «Свобода інформації - обов'язок державних органів забезпечувати доступ до інформації». Підсумком цього обговорення стала Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 854 (1979) «Про доступ громадськості до державної документації та свободу інформації», ухвалена 1979 року. Таким чином, усім державам-членам рекомендувалося ввести систему свободи інформації, яка мала забезпечити громадянам:

- доступ до державних файлів;
- право шукати та отримувати інформацію від державних установ та відомств;
- право на ознайомлення і виправлення особистих файлів;
- права на недоторканність приватного життя;
- право швидкого розгляду в судах цих питань.

Така рекомендація була зумовлена тим, що органи державної влади почали генерувати велику кількість інформації, яка знаходилась виключно у їхньому розпорядженні, в той час як така система свободи інформації мала забезпечити можливість перевірки на корупцію та розтрату державних коштів. Тобто, платники

податків як наповнювачі державних бюджетів, мають право знати як використовуються державні кошти, а отже контролювати органи державної влади на предмет зловживання ними своїми повноваженнями.

В продовження Рекомендації № 854 (1979) у 1981 році було прийнято Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи № R (81) 19 Комітету міністрів для держав-членів «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів». Таким чином, було встановлено базові принципи доступу до інформації державних органів, якими мають керуватися держави-члени у своєму законодавстві та практиці:

- кожен має право на отримання за запитом інформації, що знаходиться у розпорядженні органів державної влади, крім законодавчих органів та судової влади;
- мають бути передбачені ефективні та належні засоби для забезпечення доступу до інформації;
- у доступі до інформації не може бути відмовлено на підставі відсутності особливого інтересу в у цьому питанні в особи, що подає запит;
- доступ до інформації надається на основі рівності;
- будь-який запит про надання інформації повинен розглядатися в розумні терміни;
- необхідність обґрунтування органами державної влади відмови в доступі до інформації, з посиланням на законодавство чи практику;
- будь-яка відмова в наданні інформації має бути предметом оскарження;
- при застосуванні вищенаведених принципів необхідно враховувати обмеження та заборони, які необхідні в демократичному суспільстві для захисту законних інтересів суспільства та для захисту приватного життя та інших законних приватних інтересів.

Такі принципи спирались на розуміння того, що для демократичного суспільства є важливим, щоб громадськість мала доступ до інформації із суспільно важливих питань, адже це сприятиме

зміцненню довіри громадськості до органів державного управління.

У нашій державі загальні засади реалізації права особи на доступ до інформації в усіх сферах суспільного і державного життя України закріплює Закон України «Про інформацію» [1], Закон України «Про доступ до публічної інформації» [3]. Ці нормативно-правові акти забезпечують громадянам України доступ до інформації про можливість участі в управлінні державними і громадськими справами, про можливість впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності. Для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення в Україні існує Закон України «Про звернення громадян» [2].

Що стосується Закону України «Про доступ до публічної інформації», то цей Закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом.

Статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначаються поняття і види інформації з обмеженим доступом. Так, до інформації з обмеженим доступом належать:

- конфіденційна інформація;
- таємна інформація;
- службова інформація.

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до Закону при дотриманні сукупності таких вимог: 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.

Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше; або розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше. Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Статтею 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначається поняття конфіденційної інформації – це інформація, 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.

Статтею 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розкривається поняття таємної інформації – це інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 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.

**Висновки.** Таким чином, за результатами аналізу правового регулювання доступу до інформації в Україні та на міжнародній арені можна визначити, що питання вдосконалення правового регулювання суспільних відносин з приводу доступу до інформації, є актуальними. Це пов'язане не лише з розвитком демократичних перетворень у державі та активністю вітчизняних і зарубіжних громадсько-політичних інституцій у дослідженні зазначеної проблематики, а й з конкретними недоліками чинних норм вітчизняного права.

Безумовно, законодавство України з регламентації доступу до інформації потребує змін. Однак такі зміни мають ґрунтуватися на результатах фундаментальних наукових досліджень від-

повідних суспільних відносин, що складаються в Україні. Слід зрозуміти зміст поняття «доступ до інформації», правильно визначити суб'єктів доступу, а також види, категорії інформації, до яких можливий доступ, чітко окреслити процедуру одержання інформації.

Перспективними дослідженнями в цьому напрямі ми вважаємо виявлення меж правового регулювання відносин, що виникають з приводу одержання (надання) інформації, а також розкриття правових процедур доступу до різних видів інформації різних категорій суб'єктів. Грунтовних наукових досліджень потребують питання щодо обмеження доступу до інформації.

1. Про інформацію: Закон України від 13.01.2011р. № 2938-VI // *Голос України* від 13.11.1992
2. Про звернення громадян: Закон України 14.04.1997р. № 348 // *Голос України* від 22.10.1996
3. Петрова Н. Обмеження: кому і навіщо вони потрібні? / Н. Петрова // *Юрид. вісн. України*. – 2002. – № 13.
4. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: від 09.01.2007р. № 537-V // *Відомості Верховної Ради України*. – 2007. – № 12. – ст.102
5. *Законы и практика средств массовой информации в одиннадцати демократиях мира (сравнительный анализ)*. – М.: Права человека, 1998. – 230 с. Про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 7 грудня 1984р. № 8376/1999
6. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.1998р. №1893 // *Урядовий кур'єр* від 10.12.1998
7. Віленський Г. Л. Інформаційне право та право сфери культури / Г.Л. Віленський // К.: Центр соціального розвитку освітянства, 2001. – 322 с.
8. Макаренко Є. А. *Європейське інформаційне право*. – К.: ІМВ, 2006. – 222 с.
9. Копылов В. А. *Информационное право*. – М.: Юрист, 1997. – 472 с.
10. Концепція (Основи державної політики) національної безпеки України: Схвалено Постановою Верховної Ради України 16.01.1997 № 3/97 ВР // *Голос України* від 04.02.1997

**Шурупова К.В. Загальна характеристика правового регулювання доступу до інформації**

У дослідженні автор розглядає актуальність проблем, пов'язаних із формуванням інформаційного права, доступу до інформації в Україні, отримання документованих або публічно оголошених відомостей про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі. Автор наголошує на тому, що доступ до інформації є засобом участі фізичних та юридичних осіб у суспільних і державних справах. Саме тому суспільні відносини, що виникають з приводу одержання, використання та доступу до інформації, потребують правового регулювання. Особлива увага приділена правовій регламентації об'єктно-суб'єктного складу відносин з приводу доступу до інформації в умовах формування демократичної, правової держави в Україні, найвищою соціальною цінністю якої визнається людина.

**Ключові слова:** інформація, види інформації, доступ до інформації, порушення в сфері інформації, конфіденційна інформація, таємна інформація, службова інформація.

**Шурупова К.В. Общая характеристика правового регулирования доступа к информации**

В исследовании автор рассматривает актуальность проблем, связанных с формированием информационного права, доступа к информации в Украине, получение документированных или публично оглашенных сведений о событиях и явлениях, происходящих в обществе, государстве и окружающей природной среде. Автор отмечает, что доступ к информации является средством участия физических и юридических лиц в общественных и государственных делах. Именно поэтому общественные отношения, возникающие по поводу получения, использования и доступа к информации, требуют правового регулирования. Особое внимание уделено правовой регламентации объектно-субъектного состава отношений по поводу доступа к информации в условиях формирования демократического, правового государства в Украине, высшей ценностью которого признается человек.

**Ключевые слова:** информация, виды информации, доступ к информации, нарушения в сфере информации, конфиденциальная информация, секретная информация, служебная информация.

**Shurupova K.V. General description of the legal adjusting of access is to information**

In the study the author examines the relevance of the problems associated with the formation of information law, access to information in Ukraine, a documented or publicly announced information about events and phenomena that occur in society, the state, and the environment. The author emphasizes that access to information is a means of participating individuals and entities in the public and government affairs. That is why the social relations that arise about the receipt, use and access to information, require regulation. Particular attention is paid to the legal regulation of the object-subject structure relationships on access to information in the formation of

a democratic state of law in Ukraine as the highest social value of which is recognized by man.

**Keywords:** information, types of information, access to information, violations in the field of information, confidential information, secret information, service information.