

*Марущак Анатолій Іванович* –  
докторант Національної академії СБ  
України, кандидат юридичних наук, доцент

## **Теоретико-правові основи забезпечення доступу до державної інформації**

*Розкривається зміст поняття “державна інформація” та теоретико-правові основи забезпечення доступу до державної інформації.*

За Конституцією України держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Одним із таких прав є право громадян на інформацію, яке передбачає можливість вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Таким чином, держава гарантує право громадян на інформацію, забезпечуючи можливість отримання, зберігання, використання і поширення відомостей. У процесі своєї діяльності державні органи створюють інформацію різних видів і змісту, надаючи доступ до них усім без винятку або лише конкретно визначеним учасникам суспільних відносин.

З іншого боку держава в особі її органів задля забезпечення усього комплексу прав і свобод громадян, захисту основоположних інтересів суспільства виконує визначені законом функції, реалізація яких практично завжди пов'язана з необхідністю отримання певних відомостей. Так, наприклад, для реалізації правоохоронної функції органи держави наділені правом доступу до різної інформації, у тому числі такої, що становить приватну таємницю фізичної чи юридичної особи. Отримуючи такі відомості, органи держави стають, як мінімум, володільцями і користувачами даної інформації. Проблемною є наявність у органів державної влади можливості вільно розпоряджатися такими відомостями і, загалом, визначення видової належності цієї інформації.

Проблематика державної інформації, забезпечення доступу до неї та інші суміжні проблеми були і залишаються предметом досліджень вітчизняних дослідників правової науки. Зокрема, проблему державної інформаційної політики розкрила Арістова І.В., роль преси у правовому інформуванні громадян України визначила Денісова О.С., досліджує доступ до публічної інформації Демкова М., а доступ до офіційної правової інформації – Яременко О., розкриває правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління Кузенко Л.В. і т. ін. [1–5]. Однак у працях зазначених науковців та інших дослідників інформаційного права не виявлено комплексного аналізу змісту поняття “державна інформація” та основ забезпечення доступу до такої інформації.

Саме тому, завданнями даної статті є:

- аналіз змісту поняття “державна інформація”;
- розкриття теоретико-правових основ забезпечення доступу до державної інформації.

Законодавство України не містить визначення терміну “державна інформація”. Натомість визначено зміст поняття “інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування” – це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування. Основними джерелами

такої інформації визначено: законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою України та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого і регіонального самоврядування [6, ст. 21].

Можна було б ототожнити поняття “державна інформація” та “інформація державних органів та органів місцевого та регіонального самоврядування”. Однак не робимо такого висновку, оскільки звернемо увагу на неузгодженість зазначених положень з визначенням поняття “статистична інформація”: офіційна документована *державна* інформація, яка дає кількісну характеристику масових явищ і процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя [6, ст. 19]. Як бачимо, статистичну інформацію віднесено законодавцем до категорії інформації вищого порядку – до державної інформації. Хоча зміст даного поняття законодавство України не визначає.

Аналіз джерел правової інформації (Конституція України, інші законодавчі і підзаконні нормативні правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань) [6, ст. 22] свідчить про частковий збіг змісту понять “правова інформація” та “інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування”.

Більше того, з визначення понять “інформація довідково-енциклопедичного характеру” (систематизовані, документовані або публічно оголошені відомості про суспільне, *державне життя* та навколишнє природне середовище [6, ст. 24]), та “соціологічна інформація” (документовані або публічно оголошені відомості про ставлення окремих громадян і соціальних груп до суспільних подій та явищ, процесів, фактів, при тому, що соціологічні дослідження можуть здійснюватися державними органами [6, ст. 25]), впливає, що така інформація також може перебувати у володінні, користуванні та розпорядженні державних органів, тобто може визнаватися державною.

Безумовно, включаємо в поняття “державна інформація” і зміст поняття “адміністративна інформація (дані)” (офіційні документовані дані, що дають кількісну характеристику явищ та процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній, інших сферах життя і 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 та завдань, що належать до їх компетенції [6, ст. 19–1]). Адже така інформація виробляється, насамперед, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, і в окремих випадках юридичними особами задля виконання певних адміністративних обов’язків.

При виконанні законодавчо визначених завдань органи державної влади або органи місцевого самоврядування безперечно можуть отримувати і такий вид інформації як інформація про особу. Більше того, для обліку платників податку, для цілей попередження і припинення злочинів, для здійснення контролю за окремими сферами суспільних відносин (наприклад, володіння зброєю), органи влади повноважні створювати спеціальні інформаційні масиви (бази даних), які формуються переважно з інформації про фізичних осіб.

Крім того, для виконання переважно правоохоронних функцій органи державної влади наділені повноваженнями щодо отримання комерційної таємниці суб’єктів господарювання, банківської таємниці.

У зазначених випадках нормативно-правові акти України не регламентують подальші можливі дії з інформацією про фізичну особу, яка має переважно

конфіденційний характер, та з інформацією, яка становить комерційну таємницю суб'єктів господарювання або банківську таємницю та яка на законних підставах надійшла до органу державної влади. Хоча у більшості законів, що визначають правовий статус того чи іншого правоохоронного, контролюючого чи наглядового органу влади, міститься норма про заборону розголошення подібних відомостей.

Однак для цілей даного дослідження важливим є той факт, що органи державної влади або органи місцевого самоврядування на законних підставах можуть володіти інформацією, що не є їх власністю задля виконання передбачених законом завдань. Цю інформацію також можна включати у поняття “державна інформація” (називаємо її “умовно державна”), розуміючи при цьому, що органи влади та їх представники зобов'язані поводитись з такими відомостями, не порушуючи особливого режиму даної інформації. Адже за протиправні дії з такою інформацією (розголошення комерційної або банківської таємниці, порушення недоторканності приватного життя тощо) передбачена навіть кримінальна відповідальність [7, ст. ст. 182, 232]. Проблема у даному випадку полягає у тому, що безпосередній виконавець відповідних норм – представник органу влади – не має нормативно-правового акту, який би чітко регламентував його дії з конфіденційною і таємною інформацією фізичних та юридичних осіб. Необхідність існування такого акту, на нашу думку, підзаконного, обґрунтовується потребою в чіткому розмежуванні правомірної і неправомірної діяльності з “умовно державною” інформацією.

До державної інформації включаємо також існуючі на сьогодні види інформації з обмеженим доступом: державну таємницю та конфіденційну інформацію, що є власністю держави. Перший вид інформації має ознаки, передбачені Законом України “Про державну таємницю” [8], існування другого виду передбачено Законом України “Про інформацію” [6, ст. 30], а також окремим підзаконним нормативно-правовим актом [9].

Таким чином, формулюємо наступне визначення поняття “*державна інформація*” – це інформація, створена органом державної влади або органом місцевого самоврядування, а також іншим учасником інформаційних відносин за рахунок державного бюджету, або відомості, що перебувають на законних підставах у володінні, користуванні чи розпорядженні органу державної влади або органу місцевого самоврядування.

З точки зору можливості отримання (за режимом доступу до) державної інформації її можна поділити на два види: державна інформація з обмеженим доступом і публічна (відкрита державна) інформація. Як зазначалося, видами державної інформації з обмеженим доступом є державна таємниця і конфіденційна інформація, що є власністю держави. Основною ознакою і одночасно критерієм віднесення відомостей до державної таємниці є можливість нанесення шкоди національній безпеці України внаслідок розголошення відповідних відомостей у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку [8, ст. 1]. Саме тому такі відомості підлягають охороні державою.

Орієнтовними критеріями віднесення інформації до конфіденційної, що є власністю держави, визначено:

- 1) створення інформації за кошти державного бюджету або перебування у володінні, користуванні чи розпорядженні організації;
- 2) використання такої інформації з метою забезпечення національних інтересів держави;
- 3) не віднесення такої інформації до державної таємниці;
- 4) унаслідок розголошення такої інформації можливе:
  - порушення конституційних прав і свобод людини та громадянина;

– настання негативних наслідків у внутрішньополітичній, зовнішньополітичній, економічній, військовій, соціальній, гуманітарній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній сферах та у сферах державної безпеки і безпеки державного кордону;

– створення перешкод у роботі державних органів [9, додаток 13].

Як бачимо, не йдеться про шкоду національній безпеці держави внаслідок розголошення конфіденційної інформації, що є власністю держави. Саме тому представники окремих громадських організацій заявляють про відсутність законних підстав для існування такого грифу обмеження доступу до інформації як гриф “Для службового користування”, яким позначаються матеріальні носії конфіденційної інформації, що є власністю держави [10]. Дослідники вважають, що державні органи мають бути максимально відкритими, маючи право лише на державну таємницю. Подібні зауваження сприймаються й органами влади, зокрема уповноваженим органом у сфері охорони державної інформації з обмеженим доступом. Так, на офіційному веб-сайті СБ України розроблено і розміщено для громадського обговорення проект Закону “Про державні секрети”, яким пропонується визначити державні секрети (секретну інформацію) як відомості (інформацію) з обмеженим доступом, які становлять державну та службову таємницю і підлягають охороні державою [14]. Службову таємницю визначають як вид інформації, що не становить державну таємницю, але має характер окремих даних, що можуть бути складовою державної таємниці, розголошення якої може призвести до негативних наслідків та перешкод у сфері внутрішньої та зовнішньої політики держави, оборони, державної безпеки та охорони правопорядку, державного управління, економіки, фінансів, банківської діяльності, науки і техніки [14].

Зазначимо, що законодавство України нині дозволяє органам державної влади створювати і володіти конфіденційною інформацією [6, ст. 30]. Причому, гриф обмеження доступу до таких відомостей є єдиним – “Для службового користування” [9]. Грифи ж “Не для друку” і “Опублікуванню не підлягає”, які протягом 1991–2005 років застосовувалися органами державної влади, дійсно є неправомірними. Саме тому Міністерство юстиції України підготувало проект розпорядження Кабінету Міністрів України “Про скасування обмеження доступу до деяких актів Кабінету Міністрів України, виданих у 1991–2005 роках” [11]. Таким чином, забезпечується доступ громадян України та інших суб’єктів до фактично відкритої державної інформації, отримання якої було неправомірно обмежене.

Безумовно, державні органи України, як і органи зарубіжних держав, мають право створювати і володіти інформацією з обмеженим доступом. Однак, оскільки існування таких державних відомостей обмежує право громадян на інформацію, то обмеження доступу має відбуватися виключно на підставі і у чіткій відповідності із законом. Доступ до таємної та конфіденційної державної інформації потребує від відповідних суб’єктів наявності спеціальної інформаційної дієздатності, отримання якої може бути пов’язане з додатковими процедурами, наприклад зі спеціальною перевіркою фізичної особи [8, ст. 22]. Загалом забезпечення доступу до державної таємної та конфіденційної інформації полягає у створенні умов для гарантування доступу до такої інформації суб’єктів зі спеціальною інформаційною дієздатністю та унеможливленні отримання таких відомостей сторонніми суб’єктами.

Стосовно забезпечення доступу до публічної (відкритої державної) інформації законодавство України містить перелік норм, які однак не пов’язані спільною ідеєю.

Так, доступ до відкритої інформації загалом забезпечується шляхом:

– систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках);

– поширення її засобами масової комунікації;

– безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам [6, ст. 29].

Більш розширеними є засоби забезпечення доступу до інформації державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування, яка доводиться до відома заінтересованих осіб шляхом:

- опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій;
- опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні засоби масової інформації;
- безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами);
- надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами;
- оголошення її під час публічних виступів посадових осіб [6, ст. 21].

У систему чинних норм, що визначають основи забезпечення доступу до відкритої державної інформації, відносимо наступну: “державна статистична інформація підлягає систематичному відкритому публікуванню” [6, ст. 19].

Як бачимо, інформаційне законодавство на сьогодні не містить комплексного підходу до проблематики забезпечення доступу до державної інформації. Не дивно, що Міністерством юстиції України винесено на громадське обговорення Концепцію проекту Закону “Про доступ до публічної інформації” [11]. Планується, що даний законопроект буде винесено на розгляд Кабінету Міністрів України вже до 1 грудня 2008 року. Безумовною є актуальність даного законопроект, особливо з огляду на необхідність закріплення основ забезпечення доступу до відкритої державної інформації і розмежування його від режиму доступу до державної інформації з обмеженим доступом.

Зазначимо, що у Законі варто також чітко регламентувати можливості для громадян щодо отримання інформації з офіційних веб-сайтів органів державної влади і місцевого самоврядування. Адже в Україні поступово нарощується система нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання доступу до державної інформації через Інтернет. Це, зокрема, Указ Президента України від 31 липня 2000 року № 928 “Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні”, Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3 “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”, Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2004 р. № 150 “Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”, Порядок інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади, затверджений Наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 25 листопада 2002 року № 327/225, Порядок функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади, затверджений Наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 25 листопада 2002 року № 327/225 та інші нормативно-правові акти.

Важливим нормативно-правовим актом у зазначеній сфері є Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”, затверджений Наказом Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 15.08.2003 р. № 149, який визначає процедуру надання органами виконавчої влади інформаційних та інших послуг громадянам і

юридичним особам з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” [12].

Органами виконавчої влади на підставі Переліку інформаційних та інших послуг електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” відповідно до компетенції визначається перелік та зміст інформації, що підлягає оприлюдненню. Подібна норма, на нашу думку, має міститися і у майбутньому законі “Про доступ до публічної інформації” у наступній редакції: “органи державної влади визначають і затверджують переліки та зміст інформації, що підлягає обов’язковому оприлюдненню”. Така норма не лише сприятиме більш ефективному забезпеченню доступу до державної інформації, а й стане важливим елементом у системі заходів боротьби з корупцією у сфері доступу до інформації [13].

Більше того, у майбутньому законі “Про доступ до публічної інформації” основним критерієм визначення можливості отримання інформації з офіційних веб-сайтів органів влади мають стати виключно потреби громадян і юридичних осіб, а не “рівень розвитку інформаційної інфраструктури і технологічних можливостей кожного із органів” [12], як визначено на даний час.

Висновками із проведеного дослідження визначаємо наступні. Державна інформація – це інформація, створена органом державної влади або органом місцевого самоврядування, а також іншим учасником інформаційних відносин за рахунок державного бюджету, або відомості, що перебувають на законних підставах у володінні, користуванні чи розпорядженні органу державної влади або органу місцевого самоврядування.

За режимом доступу до державної інформації останню поділяємо на два види: державна інформація з обмеженим доступом і публічна (відкрита державна) інформація. Системи забезпечення доступу до даних двох видів державної інформації суттєво різняться у зв’язку з особливими ознаками такої інформації.

На сьогодні напрямками оптимізації правового регулювання забезпечення доступу до інформації є прийняття двох законопроектів: “Про державні секрети” і “Про доступ до публічної інформації”. Саме у даних законопроектах мають бути розмежовані підстави і критерії доступу до різних видів державної інформації. Крім того, існує необхідність прийняття нормативно-правового акту, який би чітко регламентував дії державного службовця чи іншого представника органу влади з конфіденційною і таємною інформацією фізичних та юридичних осіб.

У ході дослідження також встановлено, що критерієм визначення можливості отримання публічної інформації з офіційних веб-сайтів органів влади мають стати виключно потреби громадян і юридичних осіб, а не рівень розвитку інформаційної інфраструктури і технологічних можливостей кожного із органів.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямі є розкриття критеріїв та визначення правових підстав для розмежування публічної (відкритої державної) інформації та державної інформації з обмеженим доступом.

### **Список використаних джерел**

1. *Арістова І.В.* Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 476 арк. – Бібліогр.: арк. 409–444.
2. *Денісова О.С.* Роль преси у правовому інформуванні громадян України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 21 с.
3. *Демкова М.* Проблеми доступу до публічної інформації [Електронний ресурс] / <<http://www.lawyer.org.ua>>.
4. *Кузенко Л.В.* Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький держ. ун-т. – Х., 2003. – 173 арк. – Бібліогр.: арк. 160–173.

5. *Яременко О.* Правове регулювання доступу до офіційної правової інформації в Україні // *Правова інформатика.* – 2006. – № 1 (9)/2006. – С. 10–15.
6. *Закон України “Про інформацію”* від 2 жовтня 1992 року (зі змінами) // *Відомості Верховної Ради України.* – 1992. – № 48 від 01.12.1992 р.
7. *Кримінальний кодекс України* від 5 квітня 2001 року (зі змінами) // *Офіц. вісник України.* – 2001. – № 21. – Ст. 920.
8. *Закон України “Про державну таємницю”* від 21 січня 1994 року (зі змінами) // *Відомості Верховної Ради України.* – 1994. – № 16. – Ст. 93.
9. *Інструкція* про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893 (зі змінами) // *Офіц. вісник України.* – 1998. – № 48. – Ст. 31.
10. *Центр політико-правових реформ* [Електронний ресурс] / <[www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua)>.
11. *Міністерство юстиції України* [Електронний ресурс] / <[www.minjust.gov.ua](http://www.minjust.gov.ua)>.
12. *Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”, затверджений* Наказом Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 15.08.2003 р. № 149 // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 26930/2003.
13. *Марущак А.І.* Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері доступу громадян до інформації як засіб боротьби з корупцією // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)* – 2006. – № 14. – С. 128–134.
14. *Служба безпеки України* [Електронний ресурс] / <[www.ssu.gov.ua](http://www.ssu.gov.ua)>.

*The author examines the concept “state information” and theoretical legal essential principles of providing of access to the state information.*

© А.І. Марущак, 2008