

*Кадникова Г. В.,**здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету*

## ІСТОРИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

**Анотація.** У науковій статті автором розглядаються особливості правового регулювання режиму доступу до публічної інформації. Визначено, що забезпечення доступу до публічної інформації вимагає вдосконалення пошуку належних шляхів оптимізації правового забезпечення права на доступ до публічної інформації. Охарактеризовано систему законодавства у сфері доступу до публічної інформації за юридичною силою нормативно-правових актів, при цьому зроблено висновок, що вадами такого правового регулювання є недостатня правова регламентація відповідальності службовців за порушення стандартів забезпечення права громадян на інформацію і, як наслідок, підміна законодавчої регламентації підзаконними нормативними актами. Дослідження етапів розвитку інформаційного законодавства в цілому і у сфері обігу публічної інформації зокрема дозволяє зробити висновок про необхідність здійснення роботи з його систематизації, спрямованої на вирошення проекту Інформаційного кодексу України.

**Ключові слова:** доступ, звернення, правовий режим, публічна інформація, публічна адміністрація.

**Постановка проблеми.** Аналіз адміністративно-правової літератури свідчить про те, що визначення проблем забезпечення на доступ до публічної інформації та шляхів їх розв'язання розглядається в ній як першочергове завдання органів державної влади та їх посадових осіб.

До основних проблем забезпечення прав та свобод людини і громадянина в реалізації режиму обігу публічної інформації відносимо: проблему реалізації прав і свобод громадян в адміністративно-правових відносинах, коли сторонами є громадянин і розпорядник публічної інформації; проблему формування достатньо міцної й ефективної адміністративно-процесуальної бази взаємовідносин громадянина та посадової особи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; проблему вдосконалення механізму відповідальності службовців за вчинення інформаційних правопорушень.

**Метою** даної статті є визначення стану розвитку законодавства у сфері доступу до публічної інформації задля пошуку шляхів оптимізації механізму реалізації прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

**Стан дослідження** проблеми. Питанням характеристики нормативно-правового регулювання доступу до публічної інформації присвячені наукові праці Т.О. Коломоєць, Ю.О. Легези, В.А. Ліпкан, О.А. Мандзюк, Л.І. Рудник, В.С. Цимбалюк та інших. Однак розвиток інформаційного законодавства характеризується динамічним змістом правовідносин, що вимагає постійного звернення до проблеми забезпечення ефективності правового регулювання механізму режиму доступу до публічної інформації.

**Виклад основного матеріалу.** У своєму розвитку законодавство у сфері доступу до публічної інформації пройшло декілька етапів.

На першому етапі відбулося законодавче закріплення категорії інформації. Початком цього етапу стало прийняття Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року, яким було визначено, що реалізація права на вільне одержання, використання, поширення, зберігання та захист інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, є складовою частиною забезпечення політики держави з формування та розвитку громадянського суспільства. Нормативно-правовими положеннями Закону України «Про інформацію» встановлюється рівність усіх учасників правовідносин у забезпеченні доступу до інформації, що забезпечує реалізацію їх законних прав та інтересів [1]. Однак, незважаючи на його відносну прогресивність, Закон України «Про інформацію» необхідно швидше розглядати як декларацію про визнання свободи слова, аніж як дієвий механізм його адміністративно-правового забезпечення.

Також до першого етапу становлення законодавства у сфері доступу до публічної інформації доцільним є віднесення прийняття Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», в якому визнано право кожного громадянина вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку відкриту за режимом доступу інформацію за допомогою друкованих засобів масової інформації [2].

Початок другого етапу розвитку та становлення законодавства у сфері доступу до публічної інформації пов'язується з розробленням та прийняттям Закону України від 3 вересня 1997 року «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [3]. Зазначений законодавчий акт, встановлюючи вперше обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування поширювати інформацію про свою діяльність та її результати за допомогою засобів масової інформації, по суті, ще не визначав режим доступу до публічної інформації.

Прийняття Указу Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової частини глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» від 31 липня 2000 року № 928/2000 [4], в якому вперше обґрунтовувалось необхідність для органів державної влади створення офіційних інтернет-сторінок, змістовним наповненням яких визначалось публікація результатів діяльності суб'єктів владних повноважень, є початком третього етапу розвитку законодавства у сфері доступу до публічної

інформації. Продовженням реалізації внутрішньої політики у сфері доступу до публічної інформації став Указ Президента України «Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 року № 683/2002, де визначено обов'язок Кабінету Міністрів України із забезпечення додержання права громадян на отримання в установлені строки достовірної інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування [5].

До третього етапу відноситься і прийняття таких знакових Законів України, як, наприклад, Закон України від 11 вересня 2003 року «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [6], в статті 12 якого визначено обов'язок органу державної влади та органу місцевого самоврядування оприлюднювати нормативно-правові акти, що містять положення, «спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання» (ст. 1). Окрім того, розглядається розроблення і прийняття Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», в якому як одна із складових частин реалізації внутрішньої політики в гуманітарній сфері розглядається політика із забезпечення свободи поширення інформації, розвитку різних форм мас-медіа; встановлюються зобов'язання держави та інших суб'єктів суспільних відносин інформувати про стан навколишнього природного середовища; що в цілому своїм результатом має сприяти інтеграції України у світовий інформаційний простір [7]. Крім того, впродовж початку 2000-х років прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів, що сприяли оптимізації механізму доступу до публічної інформації. Такими нормативно-правовими актами є: Указ Президента України «Про Доктрину інформаційної безпеки України» від 8 липня 2009 року [8], постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 року [9]; «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» від 24 лютого 2003 року [10]; «Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів» від 17 березня 2004 року [11].

Останній етап розвитку системи законодавства у сфері доступу до публічної інформації пов'язується з ратифікацією Верховною Радою України Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (CETS №205) [12], на підставі чого було розроблено та прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації» 13 січня 2011 року [13].

Визначення на законодавчому рівні механізму доступу до публічної інформації є характерним для понад 90 країн світу, крім того, понад 20 країн Організації з безпеки та співробітництва в Європі визнали його як конституційне право людини [14].

Отже, розвиток законодавства у сфері публічної інформації необхідно визнати як належний, що в тому числі обґрунтовується достатнім масивом міжнародно-правових актів, реалізація положень яких сприяє забезпеченню прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. До основних пріоритетів публічного управління в країнах Європейського Союзу належить забезпечення функціонування державних інституцій на засадах розкриття інформації в публічній політиці у встановлених нормах національного законодавства межах, у тому числі завдяки зростанню впливу громадськості

на державну політику. Саме реалізацію таких міжнародно-правових стандартів покладено в основу національної державної програми розбудови системи електронного урядування та електронного судочинства. Використання потенціалу відкритих даних є ефективним інструментом забезпечення впливу громадськості на діяльність уряду країни. І в цьому аспекті необхідно підкреслити, що за останні чотири роки, за результатами рейтингу відкритості системи публічного управління, складеного Open Data Barometer від міжнародної організації World Web Foundation, визначено, що у 2017 році Україна з 17 місця просунулась на 2 місце за темпами відкриття даних про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [15].

Головна проблема забезпечення підвищення ефективності функціонування публічного управління в цілому і у сфері доступу до публічної інформації зокрема полягає в домінуванні відомчого нормативно-правового регулювання. У цьому аспекті окремими вченими висловлюється думка про необхідність законодавчо позбавити більшість центральних органів виконавчої влади, крім вузького кола міністерств, права видавати нормативні акти, що зачіпають права та свободи громадян [16, с. 57].

Однак однією з головних проблем реалізації цієї ідеї буде визначення критерію, за яким ряд центральних органів виконавчої влади втратить таке право, а інші – ні. У цілому ж ідея обмеження нормотворчості органів виконавчої влади, що стосується прав і свобод громадян, є прийнятною та обґрунтованою. По-перше, це дасть можливість піднести роль закону в механізмі правового регулювання суспільних відносин, що значною мірою сприятиме забезпеченню режиму законності в системі органів виконавчої влади. По-друге, внаслідок цього можна прогнозувати зменшення кількості порушень прав громадян у процесі нормотворчості. І по-третє, будуть створені перешкоди для використання нормативних актів у суто власних відомчих інтересах.

Отже, відсутність законодавчо впорядкованого переліку видів актів, які видаються міністерствами, службами, агентствами та іншими органами державної влади, не лише призводить до безсистемності та стихійності у всьому нормотворчому процесі, але й нерідко перед цими органами постає питання про те, в акті якого конкретного виду слід вміщувати той чи інший нормативний припис. Тому, як уже зазначалось, об'єктивно назріла потреба в прийнятті Закону України «Про нормативно-правові акти», в якому мають бути чітко визначені види підзаконних нормативно-правових актів та питання, що можуть бути об'єктом правового регулювання кожного з них.

**Висновок.** Таким чином, для вдосконалення нормативно-правового регулювання у сфері забезпечення доступу до публічної інформації слід: виробити нові принципи структурної організації правових документів із конкретним змістом діяльності, конкретних завдань, функцій і повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування; поліпшити якість нормативних розпоряджень.

Отже, в історичному становленні системи правового регулювання законодавства у сфері доступу до публічної інформації доцільно виділити такі періоди: 1) з 2 жовтня 1992 року (з моменту прийняття Закону України «Про інформацію») по 3 вересня 1997 року (до прийняття Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації») – протягом якого визначено основні засади забезпечення права на

інформацію; 2) з 3 вересня 1997 року по 31 липня 2000 року (до ухвалення Указу Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової частини глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» від № 928/2000 від 31 липня 2000 року) – встановлення необхідності активізації впровадження державної інформаційної політики на внутрішньому та зовнішньому рівнях; 3) з 31 липня 2000 року по 13 січня 2011 року, до прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації», – період усвідомлення необхідності забезпечення прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень, протягом якого активізувалось міжнародне співробітництво з вироблення стандартів публічного управління та участі громадськості у ньому; 4) з 13 січня 2011 року по теперішній час, якому притаманний пошук шляхів забезпечення ефективності реалізації концепції електронного урядування та судочинства.

Дослідження етапів розвитку інформаційного законодавства в цілому і у сфері обігу публічної інформації зокрема дозволяє зробити висновок про необхідність здійснення роботи з його систематизації, спрямованої на вироблення проекту Інформаційного кодексу України.

#### Література:

1. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.
2. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1993. № 1. Ст. 1.
3. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 49. Ст. 299.
4. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України від 31.07.2000 р. № 928/2000. Офіційний вісник України. 2000. № 31. Ст. 1300.
5. Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 1 серпня 2002 року 683/2002. Офіційний вісник України. 2002. № 31. Ст. 1463.
6. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-VI. Офіційний вісник України. 2003. № 41. Ст. 2157.
7. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.
8. Про Доктрину інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 08.07.2009 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>.
9. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. Офіційний вісник України. 2002. № 2. Ст. 57.
10. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд»: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. Офіційний вісник України. 2003. № 9. Ст. 378.
11. Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2004 р. Офіційний вісник України. 2004. № 11. Ст. 665.
12. Конвенція Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» 2008 р. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)
13. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
14. Науково-практичний коментар до Закону «Про доступ до публічної інформації» / за заг. ред. Д. Котляра. Київ: ГО «Фундація «Центр суспільних медіа», 2012. 335 с.
15. Україна впевнено йде шляхом відкриття даних, маючи одні з найшвидших темпів у світі / Державне агентство з питань електронного урядування. URL: <https://www.e.gov.ua/content/ukrayina-vpevnenno-yde-shlyahom-vidkryttya-danyh-mayuchy-odni-z-nayshvydshyh-tempiv-u-sviti>. – 20 вересня 2018 р.
16. Державне управління в Україні / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер, 1999. 437 с.

#### Кадникова А. В. Историко-правовая характеристика становления системы законодательства в сфере доступа к публичной информации

**Аннотация.** В научной статье автором рассматриваются особенности правового регулирования режима доступа к публичной информации. Определено, что обеспечение доступа к публичной информации требует усовершенствования поиска надлежащих путей оптимизации правового обеспечения права на доступ к публичной информации. Охарактеризована система законодательства в сфере доступа к публичной информации по юридической силе нормативно-правовых актов, при этом сделан вывод, что недостатками такого правового регулирования являются недостаточная правовая регламентация ответственности служащих за нарушение стандартов обеспечения права граждан на информацию и, как следствие, подмена законодательной регламентации подзаконными нормативными актами. Исследование этапов развития информационного законодательства в целом и в сфере обращения публичной информации в частности позволяет сделать вывод о необходимости проведения работы по его систематизации, направленной на разработку проекта Информационного кодекса Украины.

**Ключевые слова:** доступ, обращение, правовой режим, публичная информация, публичная администрация.

#### Kadnykova H. Historical and legal characteristics formation of the legislative system in the sphere access to public information

**Summary.** In the scientific article the author considers the peculiarities of the legal regulation of the regime of access to public information. It is determined that providing access to public information requires improving the search for appropriate ways to optimize the legal provision of the right to access to public information. The system of legislation in the sphere of access to public information on the legal force of regulatory legal acts was characterized, and it was concluded that the shortcomings of such legal regulation are: insufficient legal regulation of the responsibility of employees for violating the standards for ensuring the right of citizens to information and, as a consequence, the substitution of legislative regulations. The study of the stages of the development of the information legislation in general, and in particular in the sphere of circulation of public information, allows us to conclude that it is necessary to carry out work on its systematization aimed at developing the draft Information Code of Ukraine.

**Key words:** access, treatment, legal regime, public information, public administration.