

Білоусов О.С.,

*кандидат політичних наук, доцент кафедри правознавства
Одеського національного політехнічного університету.*

ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ ТА КАТЕГОРІЇ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ В КОНТЕКСТІ ТРАКТУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ІНФОРМАЦІЮ»

Анотація. Визначаються зміни у трактуванні поняття «публічна інформація» та «інформація з обмеженим доступом». Розглядаються основні способи забезпечення розпорядником доступу до інформації.

Ключові слова: інформація, публічна інформація, інформація з обмеженим доступом, конфіденційна інформація, таємна інформація, службова інформація.

Головна мета Закону України «Про доступ до публічної інформації» — забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень та створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом: визначення режиму доступу до неї, а саме — виключних підстав обмеження доступу до інформації, встановленням відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації.

У порівнянні з чинними раніше нормами Закону України «Про інформацію» (останні приведені у відповідність до нового закону з часу набуття ним чинності), Закон містить ряд суттєвих юридичних новел. Одна з головних — у ньому вперше дано визначення терміну «публічна інформація», сформульовані гарантії та принципи забезпечення доступу до неї.

У ст. 5 Закону передбачається по суті два основних способи забезпечення розпорядником доступу до інформації, які, з точки зору отримувача, можна визначити як пасивні та активні. Пасивний спосіб передбачає можливість споживача інформації ознайомитися із відомостями, які вже були оприлюднені розпорядником, а активний спосіб передбачає потребу запитувача вчиняти активні дії для доступу до інформації шляхом подання запиту на її отримання до розпорядника. Доступ до інформації в пасивний спосіб, згідно даної статті, забезпечується шляхом її систематичного та оперативного оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом, а в активний — наданням інформації за запитом.

Законом визначено види інформації за режимом доступу до неї. Так, згідно ст. 6, до публічної і

нформації з обмеженим доступом віднесено 1) конфіденційну інформацію; 2) таємну інформацію; 3) службову інформацію.

За цілком обґрунтованою оцінкою фахівців, «стаття 6 є однією з головних у Законі, оскільки визначає критерії, яким має відповідати будь-яке обмеження доступу до інформації, незалежно від того, на підставі якого закону чи яким розпорядником публічної інформації здійснюється таке обмеження (ч. 4 ст. 13 Закону). Таким чином, стаття 6 Закону є засадничою для регулювання всього режиму доступу до публічної інформації» [1, 66].

Принципово новим у цьому аспекті є визначення поняття «конфіденційна інформація». Воно суттєво відрізняється від визначення, поданого у попередній редакції Закону України «Про інформацію». Згідно нової редакції, конфіденційною інформацією можуть володіти, користуватися та розпоряджатися лише фізичні та юридичні особи приватного права. Суб'єкти владних повноважень можуть лише володіти такою інформацією, а розпоряджатися — виключно у межах своїх повноважень та в порядку і за згодою осіб, від яких вони її отримали.

Кожен з цих трьох видів інформації з обмеженим доступом має свої ознаки, які досить детально визначаються в тексті зазначеного Закону. Варто згадати, що аналогічний поділ на три види інформації з обмеженим доступом міститься і в ст. 21 Закону України «Про інформацію», згідно зі внесеними до нього змінами з метою узгодження текстів обох законів. При цьому зафіксована принципова норма про те, що віднесення будь-якої інформації до інформації з обмеженим доступом можливе лише на підставі закону. Це передбачено в частині другій ст. 1 Закону («Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом») та частині другій ст. 20 Закону України «Про інформацію» («Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом») [2].

Подібна класифікація видів інформації з обмеженим доступом є більш прогресивною з точки зору більшої прозорості влади. Вона суттєво відрізняється від тієї, що існувала в Законі

«Про інформацію» у редакції 1992 року. Адже вказаною редакцією цього закону передбачалися два види інформації з обмеженим доступом — конфіденційна і таємна. У цьому разі фактичним власником конфіденційної інформації виступала держава. Однак, приведена юридична норма суперечила Конституції України та Цивільному кодексу України через те, що наділяла державу правом, яке за своєю сутністю може належати лише приватному суб'єктові (фізичній чи юридичній особі). Так, у ст. 34 Конституції України право на інформацію віднесено до прав і свобод людини. У Цивільному кодексі України право на інформацію віднесено до особистих немайнових прав, а саме: ст. 94 відносить його до особистого немайнового права юридичної особи, а ст. 302 — до особистого немайнового права фізичної особи, що забезпечує її соціальне буття. Для гарантування вільного використання громадянами отриманої публічної інформації важливе значення має також положення ст. 302 Цивільного кодексу України, яке гласить, що «фізична особа, яка поширює інформацію, отриману з офіційних джерел (інформація органів державної влади, органів місцевого самоврядування, звіти, стенограми тощо), не зобов'язана перевіряти її достовірність та не несе відповідальності в разі її спростування» [3]. Звідси випливає, що право на інформацію є суб'єктивним правом, що не може належати органам публічної влади, які обмежені у розпорядженні нею компетенцією, визначеною законодавством.

З точки зору запобігання та протидії корупції, надзвичайно важливими є частини 5 та 6 ст. 6 Закону. Ними передбачено, зокрема, 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» та «не належать до інформації з обмеженим доступом декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які : 1) претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади; 2) обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії».

Не менш важливою є ст. 9 Закону — вона передбачає види інформації, що містить службову таємницю, якою можуть володіти суб'єкти владних повноважень і присвоювати документам, які містять таку інформацію, гриф «для службового користування». До службової інформації, відповідно до ст. 9 Закону України «Про доступ

до публічної інформації», можуть бути віднесені лише такі категорії інформації, як:

— внутрішній, службовий кореспонденція, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

— інформація, що зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Якщо публічна інформація підпадає під одну із названих категорій, то ця публічна інформація може бути віднесена до службової інформації після застосування до неї так званого трискладового тесту, визначеного в статті 6 Закону (тобто при дотриманні певної сукупності вимог).

Не може бути віднесена до службової інформація, що міститься у рішенні відповідного органу, у тому числі й в актах індивідуальної дії (указ, наказ, рішення, розпорядження, постанова та ін.), за виключенням інформації, що зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни.

Крім того, заборонено відносити до службової інформації відомості 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.

Внутрішній, службовий кореспонденція, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, якщо вони були віднесені до службової інформації, стають відкритими з дня прийняття відповідного рішення, або якщо така службова інформація була правомірно оприлюднена раніше.

Відповідальність за законність віднесення публічної інформації до службової інформації й присвоєння їй грифу «Для службового користування» несе посадова особа, яка прийняла рішення про віднесення публічної інформації до службової інформації.

У кожному конкретному випадку при вирішенні питання щодо віднесення публічної інформації до службової необхідно з'ясувати та обґрунтувати : 1) якому саме з інтересів загрожує надання розголошення інформації (наприклад, інтересам

національної безпеки, територіальної цілісності); 2) в чому саме буде полягати шкода в разі розголошення цієї інформації; 3) пояснити, чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Хоча, як гласить одна з найбільш уживаних юридичних максим, закон не має зворотної дії, дана норма поширюється і на ті документи, які були створені органами влади до набрання чинності Законом.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», доступ може бути обмежено до конкретної інформації, а не матеріального носія інформації (документа). У разі, якщо в документі є публічна інформація, що є службовою, на такому документі зазначається, що документ містить службову інформацію, якій відповідно присвоєно гриф «Для службового користування», а у супровідному документі конкретно вказується, які речення (абзац, сторінка) були віднесені до службової інформації, а також відповідне обґрунтування віднесення публічної інформації до службової інформації.

Службова інформація, як і таємна або конфіденційна, є однією з трьох можливих категорій інформації з обмеженим доступом. Різні категорії інформації з обмеженим доступом визначають різний режим її охорони (у таємної інформації він, зрозуміло, більш жорсткий), але алгоритм віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом застосовується один для всіх категорій — трискладовий тест за частиною 2 статті 6 Закону. Вимогами, існування яких необхідно для обмеження доступу до інформації, є такі: 1) обмеження здійснюється виключно для захисту одного з таких інтересів: національна безпека; територіальна цілісність; громадський порядок; запобігання заворушенням чи злочинам; охорона здоров'я населення; захист репутації або прав інших людей; запобігання розголошенню конфіденційно одержаної інформації; підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. При цьому, як уже зазначалося, предметом суспільного інтересу (ч. 2 ст. 29 Закону України «Про інформацію») вважається, зокрема, інформація, яка: свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману; свідчить про шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб.

При цьому, принципове значення має те, що доступ до інформації обмежується лише за умови наявності всіх трьох вимог. При відсутності хоча

б однієї з них інформація є відкритою. Тобто посадова особа зобов'язана надати інформацію або довести, що наявні всі три підстави обмежити доступ. Якщо запит стосується інформації, доступ до якої вже було раніше обмежено, також має бути застосований зазначений трискладовий тест.

До того ж наведені вимоги не носять абсолютного характеру. Якщо жоден із згаданих законних інтересів не постраждає від розкриття інформації, відповідна інформація має бути відкритою, а доступ до неї не може обмежуватися. Якщо хоча б один із згаданих законних інтересів постраждає від розкриття інформації розпорядник інформації має оцінити, чи буде завдано істотної шкоди цим інтересам. Тобто настання шкоди в разі розголошення має бути реальним; шкода має бути такою, що істотно загрожуватиме одному з перерахованих вище охоронюваних законом інтересів. За відсутності цього інформація має бути відкритою за режимом доступу.

Зазначеним законом покладені важливі функції на інститути громадянського суспільства у сфері контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації. Так, у ст. 17 Закону, що унормовує вказане питання, окрім парламентського контролю за дотриманням права людини на доступ до інформації, що здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України і народними депутатами України та державного контролю за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації, що здійснюється відповідно до закону, передбачено також громадський контроль.

Відтак, актуальність забезпечення дотримання та неухильного виконання норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» диктується як внутрішніми потребами укорінення процедур демократії участі та активного залучення інститутів громадянського суспільства до модернізаційних реформ, так і зовнішньополітичними зобов'язаннями нашої держави. Окрім реалізації традиційного євроінтеграційного вектору зовнішньої політики України, не менш важливим є її долучення до нових глобальних ініціатив, які мають першочергове значення в у мовах соціально-політичних перетворень країни наприкінці минулого — на початок 2014 року.

Література:

1. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» // [Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко; Заг. ред. Д. Котляр] — К. : Тов. «ГНОЗИС», 2012. — 336 с.
2. Про доступ до публічної інформації [З-н України № 2939-VI від 13 січня 2011 року] // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
3. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — №№ 40-44. — Ст. 356.

Белоусов О.С. Публичная информация и категории информации с ограниченным доступом в контексте трактовки Закона Украины «Об информации». — Статья.

Аннотация. Определяются изменения в трактовке понятия «публичная информация» и «информация с ограниченным доступом». Рассматриваются основные способы обеспечения распорядителем доступа к информации.

Ключевые слова: информация, публичная информация, информация с ограниченным доступом, конфиденциальная информация, секретная информация, служебная информация.

Bilousov O.S. Public information and category of information with limited access in the context of the interpretation of the Law of Ukraine «On Information». — Article.

Summary. Change in interpretation of concept «public information» and «information with the limited access» are considered in the article. The basic methods of providing the access to information are examined.

Keywords: information, public information, information with the limited access, confidential information, secret information, service information.