

І. М. Сопілко,  
кандидат юридичних наук

## ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ТА ПОРЯДОК ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: КОМПАРАТИВІСТСЬКИЙ ПІДХІД

*У статті проаналізовано окремі підходи до правового регулювання порядку отримання інформації відносно зарубіжного досвіду. Автор, на прикладі окремо взятих країн, акцентує увагу на особливостях такого порядку. У статті досліджуються особливості європейської політики щодо інформаційних відносин.*

**Ключові слова:** правове регулювання, інформація, європейські держави.

В умовах становлення відкритого правового громадянського суспільства актуальними стають питання, що безпосередньо пов'язані з додержанням та належною реалізацією прав і свобод людини та громадянина в галузі інформаційних відносин. Важливою і необхідною складовою механізму здійснення права на інформацію є правове регулювання порядку доступу громадян до інформації, а також чітка і однозначна правова регламентація випадків як доступу, так і обмеження порядку отримання інформації. Право на доступ до інформації є невід'ємним правом людини, яке передбачено положеннями Міжнародного Пакту про громадянські і політичні права (ст. 19), Конституції України (ст. 34,40), Законів України «Про інформацію» та «Про звернення громадян». Доступ до інформації є механізмом, який забезпечує прозорість підконтрольність та підзвітність влади громадянам в умовах інформаційного суспільства.

Сьогодні, для більшості європейських держав основним пріоритетом розвитку інформаційних відносин органів держави є впровадження таких механізмів їх функціонування, які забезпечують інформаційну відкритість органів державної влади, доступність адміністративних послуг для громадян та участь громади в обговоренні їх якості. Важливі зміни, які відбуваються в останні кілька десятиліть у сфері інформаційних відносин призвели до перетворення індустріального суспільства на суспільство відкрите та інформаційне.

В Україні як і в інших державах проблемам інформації та інформаційних відносин приділяють увагу фахівці різних галузей права. Так, дослідженню правового регулювання інформаційних відносин присвячено ряд наукових робіт українських та зарубіжних вчених: В. М. Брижко, О. С. Денісова, Р. А. Калюжного, Т. А. Костецької, О. В. Кохановської, Л. В. Кузенка, О. В. Логінова, А. І. Марущака, О. В. Нестеренко, Є. В. Петрова, О. В. Сосніна, В. С. Цимбалюка, М. Я. Швеця, І. Л. Бачила, В. М. Лопатина, М. А. Федотова, В. А. Копилова, В. Т. Білоусова, С. К. Гречанюка, В. І. Гурковського, П. В. Кикотя, О. Д. Крупчана, Н. В. Лебідя, М. А. Микитюка, Д. С. Роговенка.

Так, в процесі проведення круглого столу стосовно «Обговорення проекту Закону України

«Про доступ до інформації», було зауважено, що одним з недоліків сучасного законодавства України про інформацію, на думку одного з розробників проекту Закону Івонни Ібрагімової, є неналежно прописані принципи, які мають визначати основи законодавства щодо доступу до інформації. Принципами доступу до інформації в Європі визнані такі: максимальне розкриття інформації; обов'язковість оприлюднення інформації державними органами; сприяння публічності інформації; обмеження випадків закритості інформації; сприяння доступу до інформації; доступна плата за доступ до інформації; захист інформаторів та інші [1].

Отже, реалізація цих принципів в національному законодавстві є основним напрямком адаптації законодавства України до законодавства європейських держав в галузі інформаційних відносин. Крім того, на думку урядовців України, створення належних правових умов для реалізації права доступу до інформації є обов'язком та зобов'язанням України, що впливають з її членства в Раді Європи.

Зупинимось на змісті правових норм, які регулюють порядок доступу до інформації в окремо взятих країнах. Так, Закон Литовської республіки про право на отримання інформації від державних установ і органів місцевого самоврядування [2, с. 52–54] є аналогом законів про свободу інформації, який однак не регламентує питання отримання органами влади інформації з метою виконання державних функцій.

Закон Словачької Республіки «Про вільний доступ до інформації» визначає перелік суб'єктів, зобов'язаних надавати доступ до інформації: державні органи, муніципалітети, а також юридичні та фізичні особи, яким в межах закону було надано повноваження приймати рішення щодо прав та обов'язків фізичних або юридичних осіб у сфері державного управління та ці зобов'язання застосовуються в частині, що стосується прийняття таких рішень; юридичні особи, засновані на основі закону, та юридичні особи, створені державними органами або муніципалітетами на основі спеціальних законів та інші. Однак запитувачем відповідно до цього закону може бути будь-яка юри-

лична чи фізична особа, яка зробила запит на інформацію [3, с. 268]. Тобто запитувачем інформації за цим законом не можуть бути органи державної влади Словацької Республіки.

Фактично усі держави світу мають закони, що регламентують обмеження доступу до державних секретів. У Великій Британії діє Акт про офіційні секрети від 1989 року, який визначає секретною інформацією відомості з питань безпеки і розвідки (Security and Intelligence), оборони (Defence), міжнародних відносин (International Relations), розслідування злочинів (Crime and Special Investigation Powers). Закон Румунії № 182 від 12 квітня 2002 р. «Про захист класифікованої інформації» визначає два види класифікованої інформації: державну таємницю (state secret information) – інформація, яка стосується національної безпеки, розкриття котрої завдасть шкоди національній безпеці і обороні держави; і службову таємницю (office secret information) – інформація, розкриття якої може завдати шкоди публічним чи приватним юридичним особам [4].

Закон Угорської Республіки «Про державні та службові секрети» від 1995 року розкриває зміст класифікованої інформації та головні засади її охорони. Визначається, що особа, яка засекретила інформацію, особа, у володінні якої перебуває класифікована інформація, особа, яка здійснює нагляд за режимом секретності, а також особа, уповноважена на доступ згідно із законом, можуть без оформлення дозволу одержати доступ до такої інформації. Інші особи можуть отримати доступ лише за відповідним дозволом особи, уповноваженої засекречувати інформацію [5].

Питання отримання органами державної влади інформації побіжно регламентуються у міжнародно-правових актах. Зокрема про це прямо чи опосередковано йдеться у Окінавській хартії глобального інформаційного суспільства, Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 60/45 «Досягнення у галузі інформатизації та телекомунікацій в контексті міжнародної безпеки» від 8 грудня 2005 р., Женевській «Декларації принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті» від 12 грудня 2003 р. тощо.

Особливу увагу слід звернути на останній міжнародний документ, оскільки в ньому йдеться про можливість використання мережі Інтернет для отримання інформації і впливу державних органів на цей процес. У Декларації йдеться, що управління використанням Інтернет охоплює як технічні питання, так і питання державної політики. У зв'язку із цим у Декларації закріплено перелік принципів: політичні повноваження по пов'язаних з Інтернет питаннях державної політики є суверенним правом держав. Держави мають права й обов'язки стосовно Інтернет, питань державної політики міжнародного рівня; міжнародні організації також відіграють і повинні продовжувати відігравати важливу роль у розробці технічних стандартів і відповідної політики щодо Інтернет [7, п. 48, 49].

Європейська політика щодо інформаційних відносин реалізується такими міжурядовими регіональними організаціями як Рада Європи (РЄ), Європейський Союз (ЄС), Організація з безпеки і співробітництва у Європі (ОБСЄ), Центрально-європейська ініціатива (ЦЕІ), Організація Північно-Атлантичного Співробітництва (НАТО), у межах яких вирішуються проблеми становлення інформаційного суспільства у Європі, подекуди визначається інформаційно-правовий статус органів влади.

Концепція та Програма діяльності міжурядової регіональної організації ЦЕІ, створеної у 1989 р. з метою багатостороннього співробітництва країн Центральної і Східної Європи (Україна є країною-учасницею ЦЕІ з 1996 р.), передбачає активну участь країн-членів у європейських інтеграційних процесах, зокрема, інтеграції до європейського та євроатлантичного інформаційного простору. Реальними формами співпраці між державами регіону є спільні підходи країн ЦЕІ до вирішення проблем міждержавних інформаційних обмінів, розвитку демократії і плюралізму вираження поглядів, забезпечення основних прав і свобод людини і засобів масової комунікації, створення об'єднаної центральноєвропейської інформаційної магістралі, становлення інформаційної економіки, впровадження нових технологій у всі життєдіяльності суспільства [8].

У межах ЦЕІ діють міждержавні угоди про співробітництво у сфері телекомунікацій і зв'язку, науки і нових технологій, засобів масової комунікації, про впровадження та інтенсифікацію програми ЦЕІ-2010 (спільно з ЄС), угоди про створення і функціонування інформаційно-документального центру ЦЕІ і надання інформаційних послуг країнам-членам з питань діяльності Ініціативи, про зв'язки ЦЕІ з регіональними міжнародними організаціями та інститутами. Питання регулювання інформаційних відносин є складовими Сараєвської декларації ЦЕІ (1997 р.), Заключного Загребського документа (1998 р.), угод про двостороннє співробітництво у межах Ініціативи [9].

З 1994 року ЄС організував відкриті обговорення для країн-кандидатів та країн-партнерів з політичних, економічних, соціальних і культурних аспектів інформаційного суспільства під егідою незалежного консультативного органу ЄС «Форум інформаційного суспільства». Головною метою форуму інформаційного суспільства є гарантії збалансованого розгляду всіх аспектів і проблем, пов'язаних із становленням інформаційного суспільства у Європі, забезпечення можливостей залучення до діяльності Форуму країн-членів ЄС, країн-членів ЦЕІ, представників фінансових, ділових кіл, громадськості Центральної і Східної Європи для формування суспільного розуміння глобальних інформаційних процесів, визначення пріоритетних напрямків для діяльності та реалізації проектів [10].

Законодавство іноземних держав також має предметом регулювання Інтернет-відносини. Так,

наприклад, у Франції створено електронний уряд («адміністративний Інтернет»), що передбачає інформатизацію судів та доступу до правової інформації тощо [11]. Поряд із отриманням різного роду матеріалів у іноземних державах передбачено доступ і до проектів нормативних актів, що дає змогу громадянам брати участь в їх обговоренні до їх затвердження. Наприклад, у США на сайті Regulations.gov, який підтримує уряд, кожен громадянин може не лише ознайомитися з проектом відомчого нормативного акта, а й надати свої коментарі та висловити зауваження до них [12]. Однак менше уваги приділяється використанню Інтернет для задоволення інформаційних потреб органів державної влади у зв'язку з виконанням державних функцій.

У зарубіжних країнах багато уваги приділено боротьбі зі злочинністю, зокрема і в інформаційній сфері. На міжнародному рівні держави укладають угоди про юридичну допомогу з питань кібербезпеки, екстрадиції, розмежування розвідувальних повноважень, уніфікації законів таким чином, щоб кіберзлочинці могли переслідуватися в судовому порядку навіть у тому випадку, коли злочин перетинає кордони. Також під дію цих угод підпадають дії держави з розв'язання кібервійни і використання комп'ютерних нападів як засіб військової зброї [13, с. 6]. Таким чином, розширюються повноваження органів державної влади для виявлення і припинення кримінально каранних діянь.

На міждержавному рівні, наприклад, Резолюція Ради Європи «Про оперативні запити правоохоронних органів стосовно громадських телекомунікаційних мереж та послуг» (ENFOPOL) від 20 червня 2001 р., підписана у м. Брюссель, визначає, що відповідно до внутрішнього законодавства усі види телекомунікацій можуть підлягати перехопленню та/чи пошуку під час ведення розслідування. Правоохоронні органи вимагають доступу до всіх переданих телекомунікацій чи тих, що будуть передані, до і від номера чи іншого ідентифікатора цільової служби (служба, що пов'язана із суб'єктом перехоплення та, як правило, має законне право перехоплення), який використовується суб'єктом перехоплення (особа чи особи, визнані законом як такі, що їх вхідний та вихідний зв'язок має бути перехопленим та відстеженим). Відповідно до запиту та перед здійсненням перехоплення правоохоронні органи вимагають:

встановлення особи суб'єкта перехоплення, номер служби та інші відмінні ознаки;

надання інформації про служби і особливості телекомунікаційних систем, що використовує суб'єкт перехоплення та постачають оператори мережі/постачальники послуг;

надання інформації про технічні параметри передачі інформації до контрольного пункту.

Правоохоронні органи вимагають від операторів мережі/постачальників послуг здійснювати перехоплення якомога оперативніше (в термінових випадках протягом кількох годин чи хвилин) [14, с. 283–284]. Як бачимо, можливості держав-

них органів отримувати інформацію в інтересах кримінального судочинства розширюються у зв'язку із значною соціальною небезпекою окремих видів діянь.

Викладене свідчить про те, що чинна вітчизняна система нормативно-правового регулювання відносин щодо реалізації отримання різними суб'єктами інформації постійно еволюціонує. Так, отримання інформації – це вид інформаційної діяльності, що полягає у набутті, придбанні, накопиченні відповідно до чинного законодавства України документованої або публічно оголошеної інформації громадянами, юридичними особами або державою. При цьому терміни «отримання» і «одержання» інформації є тотожними, однак для уніфікованого застосування в інформаційному законодавстві доцільно використовувати один термін «отримання інформації». Це пов'язано з багатьма причинами об'єктивного і суб'єктивного змісту: бурхливий розвиток інформаційних технологій, демократизація відносин «людина-держава» тощо. Саме тому, потребує подальшого розвитку наукове обґрунтування необхідності і меж правового регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу отримання органами державної влади інформації.

Крім того, важливо аби із прийняттям нового закону в сфері доступу до інформації було чітко врегульовано порядок отримання та поширення державними органами України інформації у відповідності до міжнародно-правових стандартів в інформаційній сфері. Заслугує наукової і практичної уваги думки вчених щодо розробки Інформаційного кодексу, що дало б змогу уникнути розбіжності, які існують в законах і підзаконних актах про інформацію, в тому числі стосовно підстав та порядку її отримання органами державної влади.

### Література

1. Кривицька Ю. Особливості доступу до інформації. /<http://www.yur-gazeta.com/oarticle/1899/>.
2. Інформаційне законодавство: Зб. законодавчих актів: У 6 т. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Держкомтелерадіо України / Ю. С. Шемшученко (заг. ред.), І. С. Чиж (заг. ред.). – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – Т. 3: Інформаційне законодавство країн СНД та Балтії: Латвія, Литва, Молдова, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан. – 440 с.
3. Інформаційне законодавство: Зб. законодавчих актів: У 6 т. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Держкомтелерадіо України / Ю. С. Шемшученко (заг. ред.), І. С. Чиж (заг. ред.). – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – Т. 4: Інформаційне законодавство країн Європи і Азії. – 384 с.
4. Закон Румунії № 182 від 12 квітня 2002 р. «Про захист класифікованої інформації» [Електронний ресурс] – [www.ijnet.org](http://www.ijnet.org).
5. Закон Угорської Республіки «Про державні та службові секрети» [Електронний ресурс] – [www.khoa.org](http://www.khoa.org).
6. Конах В. К. Забезпечення інформаційної безпеки держави як складової системи національної безпеки

(приклад США): Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 21.01.01 / В. К. Колах / Національний ін.-т стратегічних досліджень. – К., 2005. – 17 с.

7. Декларації принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті» від 12 грудня 2003 р.

8. Матеріали МЗС України про співробітництво у рамках ЦЄІ (1996–1999) // <http://www.mfa.gov.ua>.

9. Report of the meeting of the Central European Initiative «Information and Media» working group «Public Diplomacy and Journalism, synergy of persuasive voices». Bucharest, 1999.

10. *Макаренко Є.* Європейська інформаційна політика. – К.: Наша культура і наука, 2000. – 368 с.

11. *Волчинская Е. К.* Интернет и право: состояние и перспективы правового регулирования [Електронний ресурс] // <http://www.infolaw.ru>.

12. *Білан І.* Коментар до проекту Закону «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» [Електронний ресурс] // [www.ucipr.kiev.ua](http://www.ucipr.kiev.ua).

13. *Брижко В. М., Швець М. Я., Цимбалюк В. С.* Е-боротьба в інформаційних війнах та інформаційне право: Монографія/За ред. проф. М. Швеця. – К.: НДЦПІ АПРН України, 2007. – С. 6.

14. Резолюція Ради Європи «Про оперативні запити правоохоронних органів стосовно громадських телекомунікаційних мереж та послуг» (ENFORPOL) від 20 червня 2001 р., Брюссель (Офіційний переклад здійснено Центром перекладів актів Європейського права при Міністерстві юстиції України) // Інформаційне законодавство: Зб. законодавчих актів: У 6 т. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – Т. 5: Міжнародно-правові акти в інформаційній сфері.

#### **И. Н. Сопилко**

Правовые основания и порядок получения информации органами государственной власти: компаративистский подход.

В статье проанализированы некоторые подходы к правовому регулированию порядка получения информации относительно зарубежного опыта. Автор, на примере отдельно взятых стран, акцентирует внимание на особенностях такого порядка. В статье исследуются особенности европейской политики относительно информационных отношений.

#### **I. N. Sopilko**

Legal grounds and procedure for obtaining information by public bodies: comparative approach.

In the article an author analyze different ways of legal regulation about getting of information with the foreign experience. An author in the example of foreign countries takes into account features of such ways. Also, in the article describes the features of European politics in a sphere of informative relations.