

УДК 342.9

DOI 10.33244/2617-4154.4(13).2023.56-62

**М. С. Мушій,**

аспірант,

Державний податковий університет

e-mail: mushiy.mykhalo@gmail.com

ORCID ID 0009-0005-0638-007X

## СУБ'ЄКТИ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття присвячена питанням суб'єктного складу суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації. Наголошено, що публічна інформація є важливим елементом забезпечення відкритості та прозорості влади, а також засобом забезпечення можливості громадського контролю за діяльністю органів влади. Право на доступ до публічної інформації є однією із основних засад демократії та правової держави. Підкреслено, що запитувачами можуть бути не лише резиденти України, законодавство не робить прив'язки до статусу громадянства або обов'язкової реєстрації певної юридичної особи в Україні, а тому доходимо до висновку про можливість віднесення до запитувачів доступу до публічної інформації та іноземних громадян і юридичних осіб нерезидентів. Запитувачами публічної інформації також можуть бути суб'єкти, які здійснюють професійну діяльність у сфері використання отриманої публічної інформації та мають визначений законом обов'язок її збереження, забезпечення конфіденційності отриманої інформації, що дозволяє запропонувати надавати їм більш розширений доступ до інформаційних ресурсів, зокрема і до інформації, яка відзначається певними обмеженнями. Розпорядниками інформації є суб'єкти владних повноважень, які як учасники суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації виступають як суб'єкти адміністративного права, наділені властивостями здійснення публічного управління та адміністрування. Водночас спірним є включення окремого суб'єкта суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації як структурного підрозділу або відповідальної особи з питань доступу до публічної інформації розпорядників, які не наділені окремим правовим статусом (правосуб'єктністю) для самостійної участі у відносинах доступу до публічної інформації. Правове регулювання у сфері забезпечення права на доступ до публічної інформації передбачає закріплення позитивних обов'язків органів влади та їх посадових осіб щодо поширення і захисту публічної інформації; визначення способів поширення такої інформації та меж її доступності; встановлення відповідальності за порушення правил про доступність інформації.

**Ключові слова:** публічна інформація, суб'єкти владних повноважень, розпорядники інформації, запитувачі інформації.

**Актуальність проблеми.** Важливою частиною сучасних інформаційних відносин у демократичному суспільстві є відносини у сфері доступу до публічної інформації. Інформатизація суспільного життя активно проникає у різні сфери людської діяльності, формуючи нові можливості й умови для правового, політичного, економічного, соціального, культурного та іншого розвитку людства. Каталізатором змін також виступило повсюдне поширення й активне проникнення цифрових каналів зв'язку, водночас інтенсивний розвиток інформаційної інфраструктури характерний як для розвинених, так і для країн, що розвиваються. Мережа цифрових каналів продовжує активно розширюватися й охоплювати нові території, дозволяючи вільно шукати, отримувати, передавати, виробляти та розповсюджувати цифрову інформацію.

Суспільні відносини у сфері доступу до публічної інформації є одним із ключових аспектів сучасної демократії та прав людини. Як будь-які суспільні відносини, вони зазначаються наявністю складу, обов'язковою частиною якого є відповідні учасники – суб'єкти. Важливість інформації в сучасному суспільстві вимагає перегляду й адаптації правових понять та норм, пов'язаних із нею. Основним моментом є право на доступ до інформації, яке відіграє ключову роль у залученні громадян до управлінських процесів і контролю за діями влади. Інформаційна прозорість державних органів є критично важливою, бо лише за збереженням умов інформаційної відкритості держави громадянське суспільство може ефективно контролювати та впливати на рішення влади.

Важливим елементом процесу цифровізації інформації виступає розширення доступу до сфери публічної інформації, яка перетворюється на ваговий ресурс розвитку держави й інституцій громадянського суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика інформаційної політики та цифровізації її процесів сьогодні все частіше знаходила своє відображення у працях окремих вітчизняних науковців. Зазначена проблема в окремих аспектах знайшла відображення у ряді публікацій вітчизняних дослідників, серед них пропонується звернути увагу на праці таких науковців, як: О. Д. Добрянська [1], А. М. Новицький [2], Н. Б. Новицька [3], О. О. Пунда [1], В. С. Цимбалюк [4], М. Швець [5], В. П. Паліюк [6], Т. І. Шинкар [7], М. М. Юрченко, Н. І. Костова [8] та інші [9, 10]. У їх працях основна увага звертається переважно питанням правового забезпечення інформаційної політики як складової механізму державного управління у зазначеній сфері суспільних відносин.

**Метою дослідження** є це комплексний загальнотеоретичний аналіз проблем доктринального визначення поняття суб'єктів суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації.

**Виклад основного матеріалу.** Право на інформацію є ключовим елементом розвитку демократії, в якій громадяни активно беруть участь в управлінні суспільними справами, а уряд діє відкрито і підзвітно. Право на доступ до інформації про діяльність публічно-владних структур пов'язане із більш загальним конституційним правом кожного вільно шукати, отримувати, передавати, виробляти та поширювати інформацію будь-яким законним способом. Держава та її представники мають позитивно-правове зобов'язання забезпечити громадянам доступ до інформації. Щодо інформації, що належить державі, необхідно враховувати, що всі її установи та посадові особи, незалежно від

приналежності до певної гілки влади, мають обов'язок надавати запитані дані або аргументовано відмовляти, якщо інформація є певним винятком із загального правила.

Право на доступ до публічної інформації є елементом свободи інформації та свободи вираження думки, закріпленими базовими міжнародно-правовими документами із прав людини. Гарантією здійснення права на доступ до публічної інформації повинні бути активні дії держави, спрямовані на організаційно-правове забезпечення належного розгляду запитів на отримання інформації, а також оприлюднення суспільно важливої інформації [7, с. 248].

Важливе розуміння місця та значення суб'єктів суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації відіграє чітке визначення їх наявної сфери компетенції та потенційних правових можливостей. Суб'єктом правовідносин є носій суб'єктивних прав та обов'язків. Суб'єкти мають володіти правосуб'єктністю, яка складається із правоздатності (здатність особи мати права та нести обов'язки) та дієздатності (здатність особи своїми діями набувати і здійснювати суб'єктивні права та юридичні обов'язки) [11, с. 127].

Відповідно до ст. 12 Закону України від 13 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації» суб'єктами суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації є: а) запитувачі публічної інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень; б) розпорядники публічної інформації – суб'єкти, визначені у наступній ст. 13 цього Закону; в) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на публічну інформацію розпорядників інформації [12].

Згідно із ст. 13 цього Закону розпорядниками інформації визнаються: суб'єкти владних повноважень; юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим; особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором; суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, та юридичні особи публічного права; державні / комунальні підприємства або державні / комунальні організації, що мають на меті одержання прибутку; господарські товариства, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) прямо чи опосередковано належать державі та/або територіальній громаді [12].

Водночас до суб'єктів владних повноважень Закон України «Про доступ до публічної інформації» пропонує відносити органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання [12].

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV «суб'єкт владних повноважень» – орган державної влади (зокрема, без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт у разі здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або наданні

адміністративних послуг [13]. Зазначені суб'єкти наділені певними особливостями через здійснення функцій публічного управління у певній сфері діяльності. Суб'єкт публічної адміністрації – це суб'єкт владних повноважень, наділений законом повноваженнями здійснювати публічне адміністрування, тобто надавати адміністративні послуги чи здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність [14]. Водночас суб'єкт адміністративного права – це юридична чи фізична особа, що є носієм прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, та має здатність надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [15].

Отже, суб'єкти владних повноважень як учасники суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації виступають як суб'єкти адміністративного права, наділені властивостями здійснення публічного управління та адміністрування. Водночас досить дивним виглядає виділення окремого суб'єкта суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації як структурного підрозділу або відповідальної особи з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації п. 3 ч. 1 від 13 січня 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Зазначений структурний підрозділ виступає як складова штатної структури суб'єктів владних повноважень і суто не наділений окремим правовим статусом (вищезгаданої правосуб'єктності) для самостійної участі у відносинах доступу до публічної інформації.

Отже, з одного боку, суб'єктами суспільних відносин виступають запитувачі публічної інформації, які наділені суб'єктивними правами доступу до змісту інформаційних ресурсів, накопичених у сфері публічного управління та адміністрування, а з іншого – суб'єкти публічного адміністрування та їх посадові особи.

Важливим водночас є декілька моментів, які у чинному законодавстві не відображені, але їх можливо виділити шляхом його тлумачення. Так, серед запитувачів публічної інформації – фізичних, юридичних осіб, об'єднань громадян без статусу юридичної особи, необхідно виділити суб'єктів, які здійснюють професійну діяльність у сфері використання отриманої публічної інформації та мають визначений законом обов'язок її збереження. Фізичні особи, які здійснюють професійну діяльність і несуть обов'язок забезпечити збереження (конфіденційність) отриманої інформації, повинні мати більш розширений доступ до інформаційних ресурсів, зокрема і до інформації, яка зазначається певними обмеженнями. Зазначена інформація може бути необхідною саме для здійснення їх професійної діяльності (адвокати, нотаріуси, арбітражні керуючі та інші). На жаль, серед такої категорії осіб відсутні професійні «політтехнологи» або «лідери громадської думки», діяльність яких сьогодні у нормативно-правовому плані взагалі нерегламентована.

Так, наприклад, Кодекс України з процедур банкрутства від 18 жовтня 2018 року № 2597-VIII у загальному вигляді визначає обов'язки арбітражного керуючого у сфері захисту інформаційних ресурсів підприємства-боржника. Зокрема, арбітражному керуючому забороняється розголошувати відомості, що стали йому відомі у зв'язку із його діяльністю, і використовувати їх у своїх інтересах або інтересах третіх осіб, а обов'язок збереження цієї інформації поширюється також на осіб, які перебувають з

арбітражним керуючим у трудових відносинах, а також на інших осіб, які мають доступ до зазначеної інформації [16]. Отже, ця норма створює позитивний обов'язок для арбітражного керуючого не лише забезпечити збереження інформації, яка стала йому відома у процесі здійснення своєї професійної діяльності, тобто набула характер професійної інформації, але й створити умови, за яких треті особи, зокрема ті, що перебувають із ним у трудових відносинах, а також ті, хто може обробляти таку інформацію, не допустили її неправомірного використання або розкриття. Під час виконання повноважень арбітражний керуючий має право на безпосередній доступ до інформації про боржників, їхнє майно, доходи та кошти, зокрема конфіденційної, що міститься в державних базах даних і реєстрах, а саме електронних. Порядок доступу до такої інформації із баз даних та реєстрів встановлюється центральними органами виконавчої влади, які забезпечують їх ведення [16].

Також виникає закономірне питання про те, що якщо Закон України «Про доступ до публічної інформації» свідчить про фізичних, юридичних осіб, об'єднань громадян без статусу юридичної особи, то чи не дає таке формулювання можливість доступу до публічної інформації таким особам, які не є резидентами України. Вважаємо, що це питання є досить полемічним, але за своєю сутністю статус громадянства або приналежності до іншої, ніж українська національна юрисдикція, не повинні створювати перепон у доступі до публічної інформації.

**Висновки.** У підсумку наголосимо, що публічна інформація є важливим елементом забезпечення відкритості та прозорості влади, а також засобом забезпечення можливості громадського контролю за діяльністю органів влади. Право на доступ до публічної інформації є однією із основних засад демократії та правової держави.

Запитувачами можуть бути не лише резиденти України, законодавство не робить прив'язки до статусу громадянства або обов'язкової реєстрації певної юридичної особи в Україні, а тому доходимо висновку про можливість віднесення до запитувачів доступу до публічної інформації та іноземних громадян і юридичних осіб нерезидентів.

Запитувачами публічної інформації також можуть бути суб'єкти, які здійснюють професійну діяльність у сфері використання отриманої публічної інформації та мають визначений законом обов'язок її збереження, забезпечення конфіденційності отриманої інформації, що дозволяє запропонувати надавати їм більш розширений доступ до інформаційних ресурсів, зокрема і до інформації, яка зазначається певними обмеженнями.

Розпорядниками інформації є суб'єкти владних повноважень, які як учасники суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації виступають як суб'єкти адміністративного права, наділені властивостями здійснення публічного управління та адміністрування. Водночас спірним є включення окремого суб'єкта суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації як структурного підрозділу або відповідальної особи з питань доступу до публічної інформації розпорядників, які не наділені окремим правовим статусом (правосуб'єктністю) для самостійної участі у відносинах доступу до публічної інформації.

Правове регулювання у сфері забезпечення права на доступ до публічної інформації передбачає закріплення позитивних обов'язків органів влади та їх посадових осіб щодо поширення і захисту публічної інформації; визначення способів поширення такої інформації та меж її доступності; встановлення відповідальності за порушення правил про доступність інформації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Новицька Н. Б., Пунда О. О., Добрянська О. Д. Принципи інформаційної політики в умовах війни та їх нормативно-правове закріплення. *Екологічне право*. 2022. № 1–2. С. 60–65.
2. Новицький А. М. Щодо питання структуризації інформаційного права як наукової категорії. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 4. С. 34–38.
3. Новицька Н. Б. Захист суспільної моралі в інформаційному суспільстві. *Інформація і право*. 2011. № 3(3). С. 28–33.
4. Цимбалюк В. Інформаційне право (основи теорії і практики) : монографія. К. : Освіта України, 2010. 388 с.
5. Основи інформаційного права України : навч. посіб. / В. Цимбалюк, В. Гавловський, В. Брижко та ін. ; за ред. М. Швеця. 2-ге вид., переробл. і доп. К. : Знання, 2009. 414 с.
6. Паліюк В. П. Право на доступ до публічної інформації як складова особистих немайнових прав людини. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. Випуск 22, частина I, том 1. С. 188–194 URL : <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/1284/1/%D0%87.pdf> (дата звернення: 20.10.2023).
7. Шинкар Т. І. Право на доступ до публічної інформації: правове забезпечення та проблеми імплементації в Україні. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. / редкол. : Г. І. Чанишева (голов. ред.) та ін. Одеса : Гельветика, 2020. Вип. 85. С. 247–254. URL : <http://apdr.in.ua/v85/34.pdf> (дата звернення: 20.10.2023).
8. Юрченко М. М., Костова Н. І. Міжнародні стандарти ЄС щодо доступу до публічної інформації: порівняльний аналіз з Україною. *Юридичний науковий електронний журнал* : електронне наукове фахове видання. 2021. № 5. С. 320–322. URL : [http://www.lsej.org.ua/5\\_2021/77.pdf](http://www.lsej.org.ua/5_2021/77.pdf) (дата звернення: 20.10.2023).
9. Селезньова О. Теоретико-методологічні основи інформаційного права України : моногр. Чернівці : Місто, 2014. 408 с.
10. Заніздра Н. О. Державна інформаційна політика на сучасному етапі та шляхи вдосконалення. *Вісник КрНУ імені Михайла Остроградського*. 2012. № 4. С. 193–196.
11. Фатхутдінов В. Г. Поняття суб'єктів, об'єктів та змісту адміністративно-правових відносин у сфері громадської безпеки. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2018. № 1 (59). С. 127–132.
12. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI / Верховна Рада України // База «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 20.10.2023).

13. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 6 липня 2005 року № 2747-IV / Верховна Рада України // База «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

14. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

15. Адміністративне право України : навч. посіб. для здобув. ступ. вищ. освіти бакалав. спец. «Право» освіт.-проф. прогн. «Правознавство» / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : Гельветика, 2018. 84 с.

16. Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України від 18 жовтня 2018 року № 2597-VIII / Верховна Рада України // База «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19#Text> (дата звернення: 11.08.2023).

#### **M. S. Mushiy. SUBJECTS OF PUBLIC RELATIONS IN THE FIELD OF THE ACCESS TO THE PUBLIC INFORMATION**

*The paper is dedicated to issues on subject composition of public relations in the field of the access to public information. There is stressed, public information is a significant element of providing of openness and transparency of the authority as well as a means of providing of opportunity of the public control for activities of authority's bodies. The right for access to public information is one of main principles of the democracy and a legal state. There is outlined, that not only residents of Ukraine can be inquirers, as legislation does not relate citizenship status or mandatory registration of a certain legal entity in Ukraine to the right for access to public information. Thus, we conclude that foreign citizens and non-resident legal entities can be include into the scope of inquirers. Entities that carry out professional activities in the field of using received public information and have a legally defined obligation to preserve it, ensure the confidentiality of received information can be inquirers of public information. It allows to suggest them more extended access to information resources, including information that signed certain restrictions. Information administrators are the subjects of the authorities which, as subjects of public relations in the field of the access to public information, are subjects of the administrative law, provided with power for the implementation of the public governance and administration. At the same time, a question of inclusion as a separate subject of public relations in the field of access to public information as a structural unit or person responsible for access to public information of administrators who are not endowed with a separate legal status (legal personality) for independent participation in relations of access to public information. Legal regulation in the field of the providing the right for access to public information provides fixation of positive duties of authorities and their officials regarding the dissemination and protection of public information; determination of ways of the disseminating such information and limits of its availability; establishment of responsibility for violation of rules on information availability.*

**Keywords:** public information, subjects of authority, administrators of information, inquirers of information.

*Стаття надійшла до редколегії 8 листопада 2023 року*

*Мушій М. С. Суб'єкти суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації*