

Актуальна тема номера:

**“ДОКТРИНА ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА”
(продовження)**

*IV. Доктринальні та законодавчі засади
цифрової трансформації інституту правової інформації
в Україні*



Тетяна Олексіюк

представниця України в Групі спеціалістів
за Конвенцією Ради Європи
про доступ до офіційних документів
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3559-5329>
(Київ, Україна)
tetyana.oleksiyuk@gmail.com

УДК 342.7

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦИФРОВОГО ДОСТУПУ
ДО ОФІЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ В УКРАЇНІ**

АНОТАЦІЯ. Доступ до своєчасної, точної та повної офіційної інформації є необхідною умовою для того, щоб громадяни могли приймати рішення та повною мірою реалізовувати свої права, що гарантовані демократичним суспільством. У цій статті досліджується питання правового регулювання цифровізації доступу до офіційних документів, спостереження щодо запровадження цих норм у практиці суб'єктів владних повноважень, а також думки щодо того, з якими викликами доведеться стикнутися урядові та громадянам у цьому процесі. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів, яка набула чинності у низці країн Європи у 2020 р., вивела право на доступ до офіційних документів на рівень міжнародного захисту. Проте доступ до офіційних документів у формі обміну паперовими документами, як це значною мірою описано в Конвенції, є достатньо застарілим, натомість проактивний підхід у розкритті інформації з цифрових джерел зараз є ключовим для забезпечення права громадян знати про дії уряду. Водночас лунають зауваження про те, що цифровізація доступу до офіційних документів потребує розбудови системи електронного документообігу та підвищення вимог до оприлюднення інформації на офіційних вебсайтах розпорядників. Зазначене вище призводить до необхідності з'ясувати, чи передбачено законодавством України необхідні механізми забезпечення доступу до інформації в сучасному демократичному суспільстві.

© Тетяна Олексіюк, 2022

Ключові слова: публічна інформація; доступ до офіційних документів; оприлюднення публічної інформації; право на інформацію; цифрові формати; відкриті дані; Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів.

Утвердження загального та універсального права на доступ до публічної інформації (офіційних документів) розпочалося в Україні у 1996 р. з ухваленням Конституції України¹, ч. 2 ст. 34 якої гарантує кожному право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. На відміну від підходу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод², яка у ст. 10 закріплює право “*to seek information*” як частину права на свободу вираження, національне законодавство є більш прогресивним, гарантуючи доступ до публічної інформації кожному, безвідносно причин запиту та у будь-який спосіб на власний вибір. Формулювання, передбачене Конституцією України, заклало широкі можливості для розвитку цифрового доступу до публічної інформації, що створюється та збирається суб’єктами владних повноважень у формі наборів відкритих даних, відкритих реєстрів або просто через оприлюднення на офіційних вебсайтах.

Перш ніж перейти до дослідження спеціальних норм щодо доступу до інформації в цифровому форматі, варто деталізувати співвідношення термінів “офіційні документи” та “публічна інформація”, які нині паралельно існують в українському правовому полі.

Окремі положення, що регулюють правила доступу до інформації, та обмеження такого доступу були викладені ще в 1992 р. у Законі України “Про інформацію”³. Пізніше, у 2011 р. був ухвалений Закон України “Про доступ до публічної інформації”⁴, і на завершення, у 2020 р., Україна ратифікувала Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів (далі – Конвенція)⁵.

Положення Закону України “Про доступ до публічної інформації” застосовуються саме до інформації, що існує в будь-якій формі, зафіксованій будь-яким способом, а не до документа, як способу відображення інформації на матеріальному носії. Цей Закон, подальші підзаконні акти та судова практика деталізують визначення публічної інформації, однак слід пам’ятати, що відповідно до ч. 4 ст. 13 Закону України “Про доступ

¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 20.09.2022).

² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text> (дата звернення: 20.09.2022).

³ Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>> (дата звернення: 20.09.2022).

⁴ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>> (дата звернення: 20.09.2022).

⁵ Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#Text> (дата звернення: 20.09.2022).

до публічної інформації” усі розпорядники інформації, незалежно від нормативно-правового акта, на підставі якого вони діють, при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися цим Законом.

У частині 2 ст. 1 Закону України “Про доступ до публічної інформації” закріплено головний постулат режиму доступу до інформації – принцип максимальної відкритості або презумпція відкритості публічної інформації: *‘вся інформація, яка знаходиться у суб’єкта владних повноважень, апріорі є відкритою і лише у виняткових випадках, визначених законом, вона може бути закритою для доступу’*⁶. На цьому положенні ґрунтується принцип максимального спрощення процедур доступу, зокрема, обов’язок розпорядника надавати доступ до інформації безвідносно причини запиту.

Щодо судової практики, Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України “Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації” (далі – Постанова)⁷ у п. 1 дає відповіді на питання, які категорії інформації включено до сфери дії Закону України “Про доступ до публічної інформації”, яким ознакам повинна відповідати публічна інформація та як діяти у випадку, коли публічна інформація міститься у кількох документах.

Тож новітнім та очевидним підходом за сучасного розвитку технологій є використання у законодавчій, адміністративній і судовій практиці підходу до надання доступу саме до інформації, а не до документа, як її фізичного носія.

Водночас Конвенція, яка набула чинності 1 грудня 2020 р. для всіх країн-учасниць, використовує термін “офіційні документи”, що може викликати різночитання та неузгоджене застосування. Щодо Конвенції, яка станом на тепер є частиною національного законодавства і містить норми прямої дії, слід брати до уваги, що її остаточний текст було затверджено у 2009 р., а отже, при його розробленні ще не було враховано стрімкий розвиток цифрових технологій у світі. З огляду на це вона іменує увесь обсяг інформації, що створюється або збирається державними органами (у розумінні Конвенції), як “офіційні документи”. Очікується, що більш сучасне тлумачення цьому термінові дасть практика: як національних судів, так і моніторингових органів, що створені відповідно до Конвенції.

Нині для правильного розуміння співвідношення норм національного законодавства та Конвенції у пунктах 11 та 12 якої, зокрема, зазначено:

⁶ Дмитро Котляр (заг ред), *Науково-практичний коментар до Закону України “Про доступ до публічної інформації”* (2012) 45.

⁷ Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text>> (дата звернення: 20.09.2022).

У підпункті b пункту 2 також визначається сфера застосування Конвенції через визначення поняття “офіційні документи” для цілей цієї Конвенції. “Офіційні документи” – дуже широке поняття, під яким розуміють будь-яку інформацію, яка розроблена або отримана державними органами та перебуває в їхньому розпорядженні, міститься на будь-якому фізичному носії, незалежно від її форми та формату (письмові тексти, інформація, записана на звуковій або аудіовізуальній плівці, фотографії, електронні листи, інформація, що зберігається в електронному форматі, наприклад, електронні бази даних тощо)⁸.

Також ст. 6 “Форми доступу до офіційних документів” Конвенції визначає, що у разі надання доступу до офіційного документа заявник має право обрати чи ознайомитися з оригіналом або копією, чи отримати копію цього документа в будь-якій доступній формі або форматі за своїм вибором, якщо тільки висловлене побажання не є невиправданим.

Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 1 Конвенції викладені в ній принципи повинні розумітися як такі, що не обмежують ті норми і положення національного законодавства та міжнародних договорів, які визнають більш широке право на доступ до офіційних документів. Навпаки, оскільки Конвенція спрямована на встановлення мінімальних стандартів, вона вітає надання більшого доступу до офіційних документів. Окрім того, жодні положення Конвенції не виправдовують зниження наявних стандартів національних законів і практик, якщо такі стандарти вищі, ніж ті, які передбачені Конвенцією. Використання терміна “публічна інформація” розширює можливості для більш широкого доступу, тож, базуючись на принципах Конвенції та нормах національного закону, слід користуватися саме цим терміном, коли йдеться про доступ до офіційних документів, зокрема й у цифровому форматі.

Отже, ми не спостерігаємо суттєвих розбіжностей між визначенням “публічна інформація” та “офіційні документи” у національному законодавстві та нормах міжнародних актів, що дає можливість нарівні застосовувати їх у адміністративній та судовій практиці, яка стосується доступу до інформації, зокрема й у цифровому форматі.

Доступ до публічної інформації у цифровому форматі може здійснюватися двома основними способами, передбаченими Законом України “Про доступ до публічної інформації”: через надання у відповідь на інформаційний запит та через оприлюднення, так званий “проактивний доступ”. Термін “проактивний доступ” набув поширення завдяки зу-

⁸ Пояснювальний звіт до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Тромсе, 18.06.2009) <<https://rm.coe.int/explanatory-report-to-the-council-of-europe-convention-on-access-to-of/1680a23bf0>> (дата звернення: 20.09.2022).

силлям міжнародних організацій та моніторингових органів, таких як *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)*⁹.

Щодо доступу до публічної інформації у цифровому форматі через надання у відповідь на інформаційний запит діють ті самі правила, як і для обробки інших запитів на інформацію, поданих у порядку Закону України “Про доступ до публічної інформації”. Відповідно до положень цього Закону розпорядник публічної інформації має надати відповідь протягом п’яти робочих днів із можливістю продовження до 20 робочих днів, якщо збір інформації потребує додаткового часу.

Ключовим запитанням при такому способі надання інформації у відповідь на запит є таке: чи зобов’язаний розпорядник публічної інформації переводити запитувану інформацію у цифровий формат на прохання запитувача? Частково відповідь на це запитання дає Постанова у пунктах 10.1 та 11.2:

Закон № 2939-VI (Закон України “Про доступ до публічної інформації” – прим. Т. О.) не містить переліку способів ознайомлення запитувача інформації із запитуваною інформацією. Зважаючи на частину другу статті 34 Конституції України та частину другу статті 7 Закону № 2657-XII (Закон України “Про інформацію” – прим. Т. О.) про те, що ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом, спосіб ознайомлення визначається самим запитувачем інформації.

Аналіз частини другої статті 34 Конституції України та частини другої статті 7 Закону № 2657-XII свідчить, що особа має право вибирати на власний розсуд форму копій документів, які вона запитує, а саме паперову чи електронну¹⁰.

Однак суперечки між запитувачем і розпорядником можуть виникати в частині того, чи був передбачений законом обов’язок розпорядника створювати таку інформацію саме в цифровому форматі або чи запитувана інформація вже існувала, або була зібрана розпорядником у цифровому форматі. Практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), зокрема рішення у справі “Угорська Гельсінська спілка проти Угорщини” (“*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*”)¹¹, підкреслює, що вирішальним критерієм для вирішення питання про доступ до публічної інформації є її готовність та доступність, публічна інформація повинна бути “*ready and available*” (пункти 169–170). Постанова у п. 1 відображає ідентичний підхід: “*визначальним для публічної інформації є*

⁹ ‘Proactive disclosure of information’ in *Government at a Glance 2011* (OECD 2011) 142–3.

¹⁰ Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації (п. 7).

¹¹ *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, App. 18030/11, 08.11.2016 <<https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-167828>> (accessed: 20.09.2022).

те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях та знаходилась у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації¹². Отже, якщо публічна інформація відображена та задокументована у розпорядника у цифровому форматі, доступ до неї, як проактивний, так і у відповідь на інформаційний запит, має бути наданий саме в такому форматі. Наприклад, у Рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 21 вересня 2021 р. у справі № 9901/119/21 суд досліджує питання правомірності нарахування витрат на сканування документів у відповідь на запит. Розпорядник публічної інформації відмовив надати запитовані документи в електронному форматі безкоштовно. Відповідно до встановлених у справі обставин окремі запитовані документи вже існували у розпорядника в електронному вигляді, а отже, не потребували переведення в електронний формат¹³.

Отже, поруч із міжнародними стандартами, визначеними ЄСПЛ, судова практика на національному рівні встановлює, що у випадку існування публічної інформації “відображеної та задокументованої” у цифровому форматі, розпорядник не має обґрунтованої підстави для відмови у задоволенні прохання запитувача надати інформацію саме в такій формі.

Найбільш перспективним і потужним інструментом доступу до публічної інформації у цифровому форматі є, безумовно, оприлюднення інформації на онлайн-ресурсах, до яких відносяться і офіційні вебсайти суб'єктів владних повноважень, і спеціальні платформи, і відкриті реєстри. Позитивному економічному та соціальному впливові оприлюднення публічної інформації, особливо у формі відкритих даних, присвячено чимало оглядів та досліджень, наприклад *Open Data Maturity*¹⁴ та *Open Data Barometer*¹⁵.

Виконання окремих міжнародних зобов'язань України також актуалізує питання забезпечення оприлюднення публічної інформації, що міститься у розпорядників – суб'єктів владних повноважень – у цифровому форматі. Так, ч. 3 ст. 6 Конвенції передбачає, що державний орган може надати доступ до офіційного документу, вказавши заявнику легкодоступні альтернативні джерела. Очевидно, найбільш доступним та актуальним джерелом публічної інформації можуть бути офіційні вебсайти розпорядників публічної інформації. Проте виникають обґрун-

¹² Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації (н 7).

¹³ Рішення Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 21 вересня 2021 р. у справі № 9901/119/21 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/99941425>> (дата звернення: 20.09.2022).

¹⁴ *Open Data Maturity Report 2021* <https://data.europa.eu/sites/default/files/landscaping_insight_report_n7_2021.pdf> (accessed: 20.09.2022).

¹⁵ *The Open Data Barometer* <https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB> (accessed: 20.09.2022).

товані сумніви у тому, що ця інформація лишатиметься незмінною у будь-який час, адже офіційні вебсайти перебувають під контролем самого суб'єкта владних повноважень. Вирішити питання швидкого та зручного доступу до завчасно оприлюдненої публічної інформації у цифровому форматі могли б спеціальні портали, які б забезпечували зберігання такої інформації у незмінному вигляді та швидкий, безперервний і безоплатний доступ до неї.

Щодо національного правового регулювання слід зауважити, що спеціальним законом, який регулює доступ до публічної інформації у формі відкритих даних, є Закон України “Про доступ до публічної інформації”. Стаття 10¹, якою Закон було доповнено у 2015 р., передбачає, що публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання. Розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному вебпорталі відкритих даних та на своїх вебсайтах.

На виконання вимог цієї статті була розроблена Постанова Кабінету Міністрів України № 835 “Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних”, що містить перелік наборів, технічні вимоги щодо їх форматів та оновлення¹⁶. Щороку Кабінет Міністрів України розширює перелік відкритих даних, які державні та регіональні органи зобов'язані розкривати, численні міжнародні донорські організації фінансували моніторинг і дослідження рівня розкриття офіційної інформації у форматі відкритих даних. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, як наглядовий орган у сфері забезпечення права на доступ до публічної інформації, проводить щорічні моніторингові й освітні заходи серед державних службовців та активістів, дивіться, наприклад, результати моніторингу стану дотримання законодавства про доступ до інформації за 2021 р.¹⁷

Оприлюднення інформації на офіційних вебсайтах суб'єктів владних повноважень було і лишається доволі дискусійним питанням у частині обсягу інформації, яка має бути оприлюднена, вимог щодо навігаційної доступності такої інформації та можливості надання відповіді запитувачеві через відсилки до офіційного вебсайту суб'єкта владних повноважень.

¹⁶ Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 20.09.2022).

¹⁷ Звіт про проведення моніторингу стану виконання законодавства про доступ до публічної інформації у регіонах України у 2021 році <<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/report-on-access-to-public-information.pdf>> (дата звернення: 20.09.2022).

Законодавчі вимоги щодо обсягу інформації, що має бути оприлюдненою, містяться, окрім ст. 15 Закону України “Про доступ до публічної інформації”, у низці інших нормативних актів: Господарський кодекс України (ч. 8 ст. 78) передбачає широкий перелік категорій інформації, яку повинні оприлюднювати комунальні унітарні підприємства¹⁸; Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 33, ч. 17 ст. 46, ч. 6 ст. 54) передбачає додаткові вимоги до оприлюднення інформації органами місцевого самоврядування¹⁹; Закон України “Про запобігання корупції” (ст. 47) регулює порядок оприлюднення декларацій²⁰ та ін.

Щодо оприлюднення публічної інформації на офіційних вебсайтах суб’єктів владних повноважень закон прямо не передбачає вимог щодо дизайну та навігаційної доступності інформації, оприлюдненої на офіційних вебсайтах у цифровому форматі. Проте низький рівень навігаційної доступності публічної інформації на офіційних вебсайтах викликає проблеми з пошуком інформації, упевненості в її актуальності та доступу до інформації для осіб з інвалідністю.

Нині це питання врегульоване Постановою Кабінету Міністрів України “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”²¹. Відповідно до цієї Постанови Міністерство цифрової трансформації України відповідає за затвердження вимог до дизайну та порядку погодження проектів дизайну офіційних вебсайтів (вебпорталів) органів виконавчої влади та офіційних вебресурсів, що пов’язані з діяльністю органів виконавчої влади, а також погодження проекту дизайну у разі створення (модернізації) офіційного вебсайту (вебпорталу) органу виконавчої влади та офіційного вебресурсу, що пов’язаний із діяльністю органу виконавчої влади.

Запровадження єдиного дизайну офіційних вебсайтів (вебпорталів) органів виконавчої влади та офіційних вебресурсів, що пов’язані з діяльністю органів виконавчої влади, має вагоме значення як для доступу до інформації загалом, так і для забезпечення доступу до інформації для осіб з інвалідністю зокрема. Так, наприклад, міжнародна ініціатива *Web Accessibility Initiative (WAI)* розробила низку стандартів для покращення доступності контенту на вебресурсах *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG)*²².

¹⁸ Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>> (дата звернення: 20.09.2022).

¹⁹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 20.09.2022).

²⁰ Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>> (дата звернення: 20.09.2022).

²¹ Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 20.09.2022).

²² Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) <<https://www.w3.org/WAI/standards-guidelines/wcag/>> (accessed: 20.09.2022).

Базуючись на цих міжнародних стандартах, проєкт “Електронні, інклюзивні, доступні: підтримка цифровізації державних послуг в Україні” провів в Україні у 2021 р. дослідження щодо цифрової доступності в Україні – “Інклюзивність та права людини на передньому краї. Доступність сервісів та інструментів електронного урядування для громадян в Україні”²³ та “Міжнародні практики щодо доступності мобільних застосунків державних органів влади”²⁴. Згідно з рекомендаціями авторів дослідження в Україні доцільно ухвалити гармонізований стандарт EN 301 549²⁵. Усі сайти та мобільні застосунки, які розробляють державні органи, повинні будуть відповідати йому.

Протягом останніх років в Україні спостерігався швидкий розвиток у цифровій трансформації державного сектору, метою якого було покращення прозорості уряду. Передумови забезпечення цифрового доступу до публічної інформації вже закладені шляхом створення національної системи електронної взаємодії між державними інформаційними ресурсами, електронними реєстрами, інформаційними системами “Трембіта”. Система “Трембіта” покликана забезпечити використання єдиних стандартів доступу до інформаційних ресурсів держави та створена на виконання Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів”²⁶. Використання цієї системи відповідальними працівниками розпорядників публічної інформації разом із переходом суб’єктів владних повноважень на електронний документообіг – важливий крок до модернізації доступу до публічної інформації.

Однак також слід звернути увагу на неузгодженість окремих законів, що призводить до перешкод у доступі до інформації та розбіжностей у судовій практиці. Так, наприклад, існують окремі закони, які передбачають спеціальний порядок доступу до інформації з публічних реєстрів, і їхні норми не завжди належним чином узгоджені з нормами спеціального закону – Закону України “Про доступ до публічної інформації”. Зокрема, Законом України “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань”²⁷ (ст. 11) пе-

²³ Інклюзивність та права людини на передньому краї. Доступність сервісів та інструментів електронного урядування для громадян в Україні (Звіт за результатами дослідження) <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Digital_accessibility_in_Ukraine_report_2021_UKR.pdf> (дата звернення: 20.09.2022).

²⁴ Міжнародні практики щодо доступності мобільних застосунків державних органів влади (Звіт за результатами дослідження) <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Accessibility_Government_UKR_final.pdf> (дата звернення: 20.09.2022).

²⁵ EN 301 549 V3.2.1 (2021-03) <https://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/03.02.01_60/en_301549v030201p.pdf> (accessed: 20.09.2022).

²⁶ Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 р. № 606 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-p#Text>> (дата звернення: 20.09.2022).

²⁷ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>> (дата звернення: 20.09.2022).

редбачено, що відомості, які містяться в Єдиному державному реєстрі, надаються у вигляді оприлюднення публічної інформації з Єдиного державного реєстру у формі відкритих даних відповідно до Закону України “Про доступ до публічної інформації”. Також Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних” передбачає, що Міністерство юстиції України є розпорядником набору відкритих даних “Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань”. Однак спроби активістів отримати цей набір відкритих даних у відповідь на інформаційний запит, поданий в порядку Закону України “Про доступ до публічної інформації”, вилилися у судовий спір, який переважно точився довкола питання, норми якого із зазначених вище законів мають пріоритет у застосуванні. У рішенні Окружного адміністративного суду міста Києва від 19 листопада 2019 р. у справі № 640/3428/19 суд, зокрема, визнав протиправним часткове обмеження доступу до публічної інформації, що була зібрана для цілей ведення Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань у відповідь на інформаційний запит²⁸.

Насамкінець, важливо зазначити, що у надзвичайних ситуаціях, в умовах воєнного стану цифровізація доступу до офіційних документів та забезпечення всебічного оприлюднення публічної інформації має як великі позитивні наслідки, адже дає змогу отримувати офіційну інформацію швидко та з будь-якої точки, так і призводить до нарікань, наприклад, щодо негативних наслідків витоків інформації, яка перебувала у розпорядженні суб’єктів владних повноважень. Це тема для окремого дослідження, проте варто зазначити, що у доступі до офіційної інформації найбільш складним є питання застосування обмежень на доступ до інформації, а саме пошуку виваженого балансу між відкритістю інформації та захистом національних інтересів. Зазначене цілком стосується і оприлюднення інформації в цифровому форматі. Питання доцільності закриття інформації на офіційних вебсайтах та в електронних реєстрах із мотивів національної безпеки та територіальної цілісності лишається дискусійним, адже відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації” інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше.

Висновки. Українське законодавство, що регулює доступ до офіційних документів (публічної інформації), містить усі необхідні гарантії для забезпечення конституційного права на доступ до інформації відповідно

²⁸ Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 19 листопада 2019 р. у справі № 640/3428/19 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/85772918>> (дата звернення: 20.09.2022).

до розвитку сучасних технологій та найкращих міжнародних стандартів. Випадки неякісної імплементації, які можна спостерігати в адміністративній і судовій практиці, переважно викликані неузгодженістю окремих законів та низьким рівнем підготовки відповідальних посадових осіб.

Хоча законодавство України не створює нормативних перешкод для реалізації права на доступ до офіційних документів (публічної інформації) в цифровому форматі, пришвидшення процесу переходу до цифрового доступу потребує запровадження додаткових законодавчих гарантій щодо якості та доступності офіційних даних для машинної обробки. Накопичений досвід і кращі стандарти в оприлюдненні інформації та наданні її запитувачам у цифровому форматі слід трансформувати у законодавчі ініціативи. Це матиме наслідком не тільки покращення прозорості урядування та довіри громадян до державних органів, а й значну економію бюджетних коштів та нові економічні можливості для цифрових сервісів.

REFERENCES

Bibliography

Edited books

1. 'Proactive disclosure of information' in *Government at a Glance 2011* (OECD 2011) (in English).
2. Dmytro Kotliar (zah red), *Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy "Pro dostup do publichnoi informatsii"* (2012) (in Ukrainian).

Websites

1. Open Data Maturity Report 2021 <https://data.europa.eu/sites/default/files/landscaping_insight_report_n7_2021.pdf> (accessed: 20.09.2022) (in English).
2. The Open Data Barometer <https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB> (accessed: 20.09.2022) (in English).
3. Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) <<https://www.w3.org/WAI/standards-guidelines/wcag>> (accessed: 20.09.2022) (in English).
4. Zvit pro provedennia monitorynhu stanu vykonannia zakonodavstva pro dostup do publichnoi informatsii u rehionakh Ukrainy u 2021 rotsi <<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/report-on-access-to-public-information.pdf>> (accessed: 20.09.2022) (in Ukrainian).
5. Inkluzyvnist ta prava liudyny na perednomu krai. Dostupnist servisiv ta instrumentiv elektronnoho uriaduvannia dlia hromadian v Ukraini (Zvit za rezultatamy doslidzhennia) <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Digital_accessibility_in_Ukraine_report_2021_UKR.pdf> (accessed: 20.09.2022) (in Ukrainian).
6. Mizhnarodni praktyky shchodo dostupnosti mobilnykh zastosunkiv derzhavnykh orhaniv vlady (Zvit za rezultatamy doslidzhennia) <<https://www.undp.org/sites/g/files/>

Тетяна Олексіюк

zskgke326/files/migration/ua/Accessibility_Government_UKR_final.pdf> (accessed: 20.09.2022) (in Ukrainian).

Tetyana Oleksiyuk

LEGISLATIVE REGULATIONS ON DIGITAL ACCESS TO OFFICIAL DOCUMENTS IN UKRAINE

ABSTRACT. Access to timely, accurate and complete official information is a prerequisite for citizens to be able to make decisions and fully exercise their rights guaranteed in a democratic society. This article examines the regulations on digitization in access to official documents sphere in Ukraine, the observations on the results of implementation of these rules in administrative practice of responsible authorities, as well as the suggestions on what challenges the government and citizens will face in this process. The Council of Europe Convention on Access to Official Documents, which entered into force in a number of European countries in 2020, brought the right of access to official documents to the level of international protection. However, access to official documents in the form of exchanging the papers, as mainly described in the Convention, is to a certain extent outdated, alternatively, a proactive approach in disclosing the information by digital sources is now a key to ensure citizens' right to know about government action. At the same time, there are the opinions stated that the digitalization of access to official documents requires the development of an electronic document management system and increased requirements for the publication of information on the official websites of responsible authorities. Mentioned above results in the need to figure out if the legislation of Ukraine envisaged the necessary mechanisms to ensure access to information in a modern democratic society.

KEYWORDS: public information; access to official documents; disclosure of public information; right to information; digital formats; open data; Council of Europe Convention on Access to Official Documents.