

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.02.2.42>

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Федчишин С.А.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0003-3096-3214

Ткач Ю.В.,

студентка 5 групи 3 курсу
факультету юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0001-6391-0103

Федчишин С.А., Ткач Ю.В. Поняття та види публічної інформації: деякі особливості законодавчого регулювання в державах-членах Європейського Союзу.

Стаття присвячена деяким особливостям законодавчого регулювання поняття та видів публічної інформації у державах-членах Європейського Союзу. Наголошується, що право на доступ до публічної інформації у Європі закріплене як на міжнародно-правовому рівні (у джерелах договірному, прецедентному та «м'якого» права Європейського Союзу, Ради Європи та інших європейських організацій), так і на національному рівні, у тому числі конституційному. Досвід держав-членів Європейського Союзу (зокрема, Болгарії, Данії, Іспанії, Німеччини, Польщі, Румунії, Фінляндії, Хорватії, Швеції та ін.) свідчить, що ключовими елементами законодавчого регулювання у цій сфері є нормативне визначення поняття «публічна інформація», закріплення принципу її загальнодоступності (презумпції відкритості інформації) та встановлення вичерпного переліку категорій інформації з обмеженим доступом. Водночас, відзначено, що особлива увага приділяється забезпеченню балансу між правом громадян на доступ до публічної інформації та необхідністю охорони публічних та приватних інтересів. Аналіз законодавства відповідних держав дозволив виокремити спільні ознаки публічної інформації. Насамперед, вона пов'язується із діяльністю органів публічної влади та визначається як інформація або документи тощо, що створюються, отримуються чи перебувають у володінні або розпорядженні суб'єктів владних повноважень у процесі виконання ними своїх публічних функцій. Така інформація може існувати у будь-якій формі чи на будь-якому носії – письмовому, електронному, аудіо, відео тощо. Для правового регулювання доступу до публічної інформації характерною є презумпція відкритості інформації, відповідно до якої вся інформація, що перебуває у володінні органів публічної влади, вважається доступною для громадськості, якщо інше прямо не передбачено законом. Зроблено висновок, що ефективність реалізації права на доступ до публічної інформації безпосередньо залежить від нормативної чіткості визначення такої базової категорії як «публічна інформація» («офіційна інформація», «адміністративна інформація», «офіційний документ» тощо), а також від належного законодавчого врегулювання видів публічної інформації, у тому числі переліку інформації з обмеженим доступом.

Ключові слова: інформація, публічна інформація, суб'єкт владних повноважень, орган державної влади, право на інформацію, конфіденційна інформація, службова інформація, державна таємниця, європейський досвід.

Fedchyshyn S.A., Tkach Yu.V. Concept and types of public information: some features of legislative regulation in the member states of the European Union.

The article is devoted to certain features of legislative regulation of the concept and types of public information in the member states of the European Union. It is emphasized that the right of access to public information in Europe is enshrined both at the international legal level (in sources of treaty law, case law, and «soft» law of the European Union, the Council of Europe, and other European organizations) and at the national level, including the constitutional level. The experience of EU member states (in particular, Bulgaria, Denmark, Spain, Germany, Poland, Romania, Finland, Croatia, Sweden, and others)

indicates that the key elements of legislative regulation in this area are the normative definition of the concept of «public information», the establishment of the principle of its general accessibility (the presumption of information openness), and the specification of an exhaustive list of categories of information with restricted access. At the same time, it is noted that particular attention is paid to ensuring a balance between citizens' right to access public information and the need to protect public and private interests. An analysis of the legislation of the relevant states made it possible to identify common features of public information. First and foremost, it is associated with the activities of public authorities and is defined as information or documents, etc., that are created, received, or held by or at the disposal of public authorities in the course of performing their public functions. Such information may exist in any form or medium – written, electronic, audio, video, and so on. A characteristic feature of legal regulation of access to public information is the presumption of openness, according to which all information held by public authorities is considered accessible to the public unless otherwise explicitly provided by law. It is concluded that the effectiveness of implementing the right of access to public information directly depends on the normative clarity of defining such a fundamental category as «public information» («official information», «administrative information», «official document» etc.) as well as on the proper legislative regulation of the types of public information, including the list of information with restricted access.

Key words: information, public information, public authority, state authority, right to information, confidential information, official information, state secret, European experience.

Постановка проблеми. В умовах європеїзації законодавства України у сфері доступу до публічної інформації особливого значення набуває аналіз як загальноєвропейських норм і принципів, закріплених у праві Європейського Союзу, договірному, прецедентному та «м'якому» праві Ради Європи, актах інших європейських організацій та їх інституцій, так і національних підходів – досвіду законодавчого регулювання забезпечення доступу до публічної інформації у державах-членах Європейського Союзу. Вивчення відповідних підходів має важливе значення для вдосконалення законодавства України у сфері доступу до публічної інформації, приведення його у відповідність до європейських стандартів відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, підзвітності перед суспільством. Безпосередньо це стосується аналізу особливостей законодавчого регулювання поняття та видів публічної інформації, оскільки саме від чіткості нормативно-правового закріплення таких базових положень значною мірою залежить ефективність реалізації права особи на доступ до інформації. Аналіз законодавства держав-членів Європейського Союзу дає змогу встановити спільні риси та відмінності у правовому регулюванні відповідних відносин, а також окреслити перспективи використання європейського досвіду при подальшому вдосконаленні законодавства України у сфері доступу до публічної інформації на шляху впровадження європейських стандартів.

Стан опрацювання проблеми. Право на доступ до публічної інформації є предметом досліджень представників різних галузей юридичної науки, зокрема конституційного, адміністративно-міжнародного права та ін. Зокрема, можна відзначити науковий доробок у цій сфері І.В. Арістової, А.М. Благодарного, В.А. Глуховері, О.А. Заярного, М.В. Коваліва, Л.П. Коваленко, Б.А. Кормича, Т.А. Костецької, І.П. Кушніра, В.А. Ліпкана, Ю.Є. Максименко, А.І. Марущак, В.Я. Настюка, О.В. Нестеренко, О.П. Орлюк, О.В. Роговенко, В.О. Серьогіна, Т.М. Слінько, О.Б. Червякової та ін. Науковці аналізували конституційно-правові засади права на доступ до публічної інформації, її сутність, особливості, види, процедуру реалізації права на доступ до публічної інформації шляхом подання інформаційного запиту, правовий статус розпорядника та запитувача публічної інформації тощо. Предметом окремої уваги вчених були й засоби забезпечення законності у сфері доступу до публічної інформації, зокрема адміністративне та судове оскарження, юридична відповідальність тощо. У свою чергу, питанню законодавчого регулювання поняття публічної інформації та її видів у законодавстві держав-членів Європейського Союзу у вітчизняній юридичній (зокрема, адміністративно-правовій) науці достатньої уваги не приділено. Наведені обставини і зумовлюють постановку **мети цієї наукової статті**, що полягає у висвітленні підходів до врегулювання поняття та видів публічної інформації у законодавстві держав-членів Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Вивчення та узагальнення досвіду держав-членів Європейського Союзу свідчить про давні європейські традиції у сфері забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації. Право на доступ до публічної інформації має європейське «коріння», адже його історія починається із прийняття відповідного закону Швеції 1766 р. та закріплення «права знати» у Декларації прав людини і громадянина 1789 р. у Франції [2, с. 12]. Сьогодні ж право на доступ до публічної інформації є загально визнаним у Європі, гарантованим як міжнародно-правовими договорами, так і національним законодавством європейських держав,

у тому числі на рівні конституцій. Право на доступ до офіційних документів та іншої публічної інформації нерозривно пов'язане із принципом відкритості та прозорості органів публічної влади [1, с. 24].

Уніфікації підходів європейських держав у врегулюванні у національному законодавстві права на доступ до публічної інформації сприяли положення джерел договірного, прецедентного та «м'якого» європейського права, як-то Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. (зокрема, ст.ст. 8, 10) та практики Європейського суду за прав людини (рішення у справах «Луїзо проти Франції» («*Loiseau v. France*») від 18.11.2003 р., «Молодіжна ініціатива з прав людини проти Сербії» («*Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*») від 25.09.2013 р., «Угорський Гельсінкський комітет проти Угорщини» («*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*») від 08.11.2016 р. тощо), Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18.06.2009 р., рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи Rec(2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21.02.2002 р., CM/Rec(2007)7 «Щодо доброго адміністрування» від 20.06.2007 р., та ін.

З-поміж 56 держав-членів Організації з безпеки та співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) право на доступ до інформації про діяльність влади на рівні конституцій закріпила 21 держава та більше 40 держав ОБСЄ мають спеціальні закони про доступ до інформації [2, с. 12]. До базових положень відповідних законів належать норми, що визначають поняття та види публічної інформації, у тому числі з обмеженим доступом, та принципи доступу до публічної інформації.

Так, відповідно до § 2 (1) Федерального закону Німеччини «Про свободу інформації» (Informationsfreiheitsgesetz, IFG) від 05.09.2005 р. офіційною інформацією визнається будь-який запис, що служить офіційним цілям, незалежно від способу його зберігання. До інформації з обмеженим доступом належать: а) дані, що підпадають під винятки стосовно захисту спеціальних публічних інтересів (міжнародні відносини, безпека, наглядові функції тощо), включно з інформацією, яка регулюється правилами секретності або конфіденційності за спеціальними приписами (Розділ 3); б) персональні дані, доступ до яких можливий лише за балансуванням інтересів або з письмової згоди третьої особи (Розділ 5); в) інформація, що становить інтелектуальну власність, доступ до якої можливий лише за згодою носія (Розділ 6) [8].

Статтю 13 Закону Іспанії «Про прозорість, доступ до публічної інформації та належне управління» від 09.12.2013 р. публічна інформація визначається як «вміст або документи будь-якого формату чи носія, що перебувають у розпорядженні суб'єктів, що підпадають під дію закону, і які були створені або отримані у ході здійснення їх повноважень». Іншими словами, всі документи та дані, що виникають (створюються) у процесі виконання публічних функцій, за загальним правилом вважаються відкритими. Доступ до публічної інформації може бути обмежений лише у виняткових випадках, передбачених законом, зокрема для захисту приватності, національної безпеки, комерційної таємниці та інших охоронюваних інтересів [11].

Згідно зі ст. 9 Закону Болгарії «Про доступ до публічної інформації» від 22.06.2000 р. інформація, створена і збережена органами влади та їх апаратом, поділяється на види – офіційна та адміністративна (ст. 9). Офіційна інформація – це будь-яка інформація, що міститься у актах та інших документах органів державної влади і місцевого самоврядування (ст. 10). Адміністративною інформацією вважаються дані, що є зібраними, створеними, збереженими у зв'язку із офіційною інформацією або у зв'язку із діяльністю органів та їх адміністрацій (ст. 11). Закріплено, що обмеження права доступу до інформації не допускаються, крім випадків засекреченої інформації або іншої охоронюваної законом таємниці (ч. 1 ст. 7). Поряд з іншим встановлено, що можливим є обмеження доступу до адміністративної інформації, якщо вона стосується розробки та оперативної підготовки актів або переговорних позицій, але із часовим обмеженням та застереженням про наявність суспільного інтересу (ст. 13 Закону). З-поміж принципів, які стосуються реалізації права на доступ до інформації, виокремлені такі: а) відкритість, достовірність і повнота; б) рівність умов доступу; в) законність процедур; г) захист права на інформацію; г) захист персональних даних; д) гарантування безпеки суспільства і держави (ч. 1 ст. 6) [3].

Законом Польщі «Про доступ до публічної інформації» від 06.09.2001 р. закріплено, що: «будь-яка інформація про справи публічні є інформацією публічною». У свою чергу, має місце і обмеження доступу до інформації, що стосується законодавчо захищеної (таємної) інформації або приватності громадян (за винятком інформації про осіб, які здійснюють публічні функції). До інформації, яка підлягає оприлюдненню, належить, зокрема, інформація: про внутрішню та зовнішню політику; про суб'єктів, які виконують публічні завдання та функції, про принципи їх функціонування; про «публічні дані», включаючи зміст і форму офіційних документів (адміністративні рішення, контрольні матеріали, судові рішення тощо); а також про публічне майно (ст. 6) [9].

Подібний досвід законодавчого врегулювання має місце у Румунії. У ст. 2 Закону Румунії «Про безоплатний доступ до інформації» від 12.10.2001 р. закріплено, що публічною вважається будь-

яка інформація, пов'язана із діяльністю органу публічної влади або організації, незалежно від форми її вираження. Зазначається, що персональні дані про фізичну особу можуть набути статусу публічної інформації, якщо вони стосуються здійснення такою особою публічних функцій. Окремо врегульовується перелік інформації з обмеженим доступом, до якого належать: інформація у галузі оборони, безпеки, публічного порядку; інформація про *deliberāgi* (обговорення/наради); інформація про політичні та економічні інтереси, якщо вона належить до таємної; комерційно-фінансова інформація, якщо її розголошення шкодить чесній конкуренції; персональні дані; інформація щодо кримінальних розслідувань, судових процедур; інформація, розголошення якої шкодить захисту молоді, та ін. (ст. 12) [10].

Відповідно до ст. 3 Закону Хорватії «Про право на доступ до інформації» від 15.10.2003 р. право на доступ до інформації передбачає право уповноваженої особи запитувати та отримувати інформацію, а також обов'язок органів публічної влади забезпечувати доступ до цієї інформації, тобто оприлюднювати інформацію у разі відсутності конкретного запиту на неї, якщо таке оприлюднення є їх обов'язком, визначеним законом або іншим загальним нормативним актом. При цьому, надається таке визначення поняття «інформації» – дані, фотографії, малюнки, фільми, звіти, акти, таблиці, графіки, проекти або інші додатки, що перебувають у володінні, розпорядженні або під контролем органів публічної влади, незалежно від того, чи зберігаються вони у документі, а також незалежно від джерела, часу створення, місця зберігання, способу отримання, за чийм розпорядженням, від імені кого та за чийого доручення інформація була складена або будь-якої іншої характеристики інформації. Аналогічно до законодавства низки інших європейських держав передбачається презумпція відкритості інформації: «вся інформація, що перебуває у володінні, розпорядженні або під контролем органів публічної влади, має бути доступною для зацікавлених уповноважених осіб» (ч. 1 ст. 4); «винятково право на доступ до інформації може бути обмежене у випадках та у порядку, передбачених законом» (ч. 4 ст. 4) [4].

Закон Чехії «Про вільний доступ до інформації» від 11.05.1999 р. визначає «інформацію» як будь-який зміст чи його частину будь-якої форми, записаний на будь-якому носії (письмово, електронно, аудіо чи відео). Інформація вважається відкритою і може бути запитувана та поширена за винятком інформації з обмеженим доступом. Остання має особливий режим поширення та охоплює: а) таємну інформації (заборонена для розголошення, Розділ 7); б) персональні дані (надаються за правилами законодавства про приватність, із спеціальним режимом (Розділ 8а); в) комерційна таємниця (не надається, але дані про використання публічних коштів (розмір та отримувача) не є порушенням комерційної таємниці, Розділ 9); г) конфіденційні відомості про майно приватної особи, отримані у сфері податків, соціального страхування тощо (Розділ 10) [5].

У Швеції, яка вперше у світ на законодавчому рівні врегулювала право на доступ до публічної інформації, сьогодні право на офіційні документи є конституційно гарантованим. Будь-який документ, «поданий до», «складений» або «що знаходиться у володінні» публічного органу, визнається офіційним документом. За базовим принципом усі офіційні документи є загальнодоступними – «повинні бути надані будь-якій особі, яка бажає з ними ознайомитись». Винятки становлять лише випадки, коли документ містить інформацію про державну безпеку, особисті або фінансові дані громадян, правоохоронну діяльність тощо. Інформація вважається публічною, якщо інше прямо не вказано в законах [12].

У Фінляндії право на доступ до публічної інформації також закріплено на конституційному рівні. Для деталізації цього права прийнято спеціальний закон – Закон «Про відкритість діяльності уряду» від 21.05.1999 р. («*Laki viranomaisien toiminnan julkisuudesta*»). Цей Закон встановлює, що офіційні документи є загальнодоступними, якщо інше не передбачено цим або іншим законом (ч. 1 § 1). «Публічна інформація» у Законі пов'язана з поняттям «офіційного документа» (§ 5): це документ, що перебуває у володінні органу влади, підготовлений органом або його службовцем, або доставлений органу у зв'язку з питанням, що належить до компетенції цього органу, з визначенням винятків, зокрема для внутрішніх документів. Встановлено, що доступ до секретних документів не надається, якщо інше не встановлено законом, а у випадку частково секретного документа доступ надається лише до публічної частини за умови нерозкриття секретних фрагментів (§ 10). Крім того, закон передбачає важливі винятки щодо сторін у справі (§ 11): для сторони може бути обмежений доступ до документів через істотні публічні або приватні інтереси, до матеріалів досудового розслідування до його завершення, до підготовчих проектів, а також до комерційної або професійної інформації у сфері публічних закупівель, з одночасним забезпеченням розкриття даних про ціноутворення та критерії порівняння [7].

Закон Данії «Про публічний доступ до адміністративних документів» від 19.12.1985 р. («*Offentlighedsloven*») гарантує, що будь-яка особа може ознайомитися з «документами, отриманими або виданими адміністративним органом у ході його діяльності». Закон не використовує термін

«публічна інформація», але фактично визнає доступними всі документи та записи органів влади, крім чітко визначених винятків (таємні відомості, внутрішні розпорядчі документи тощо) [6].

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що у Європі право на доступ до офіційних документів закріплене як на міжнародно-правовому рівні (у джерелах договірному, прецедентного та «м'якого» права Європейського Союзу, Ради Європи та інших європейських організацій), так і на національному рівні, у тому числі конституційному. Досвід держав-членів Європейського Союзу (зокрема, Болгарії, Данії, Іспанії, Німеччини, Польщі, Румунії, Фінляндії, Хорватії, Швеції та ін.) свідчить, що ключовими елементами законодавчого регулювання у цій сфері є нормативне визначення поняття «публічна інформація», закріплення принципу її загальнодоступності (презумпції відкритості інформації) та встановлення вичерпного переліку категорій інформації з обмеженим доступом. Водночас, особлива увага приділяється забезпеченню балансу між правом громадян на доступ до публічної інформації та необхідністю охорони публічних і приватних інтересів. Аналіз законодавства відповідних держав дозволяє виокремити спільні ознаки поняття «публічна інформація». Передусім вона пов'язується із діяльністю органів публічної влади та визначається як інформація або документи, що створюються, отримуються чи перебувають у володінні або розпорядженні суб'єктів владних повноважень у процесі виконання ними своїх публічних функцій. Така інформація може існувати у будь-якій формі чи на будь-якому носії – письмовому, електронному, аудіо чи відео. Для правового регулювання цієї сфери характерною є презумпція відкритості інформації, відповідно до якої вся інформація, що перебуває у розпорядженні органів публічної влади, є доступною для громадськості, якщо інше прямо не передбачено законом. Публічна інформація поділяється на відкриту та з обмеженим доступом. При цьому, законодавство встановлює чіткий перелік інформації з обмеженим доступом, зокрема з міркувань охорони національної безпеки, захисту персональних даних, комерційної таємниці та інших охоронюваних законом інтересів. У законодавстві європейських держав поняття «публічна інформація» формується з огляду на забезпечення принципів відкритості, прозорості та підзвітності діяльності органів публічної влади. Ефективність реалізації права на доступ до публічної інформації безпосередньо залежить від нормативної чіткості визначення такої базової категорії як «публічна інформація» («офіційна інформація», «офіційний документ» тощо) та від належного законодавчого врегулювання переліку інформації з обмеженим доступом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністрування і ви. Принципи адміністративного права у відносинах між особами та органами публічної влади: посіб. / наук. ред. перекладу О.Р. Радишевської. 2020: Рада Європи, 90 с. URL: <https://rm.coe.int/handbook-administration-and-you/1680a06311> (дата звернення: 01.03.2026).
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації»: науково-практичний коментар / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко. Київ, 2012. 335 с. URL: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/72474.pdf> (дата звернення: 01.03.2026).
3. Law of Bulgaria «On Access to Public Information» of 22.06.2000. URL: <https://www.me.government.bg/en/files/download?hash=54ccb0492b6b27d5d775ea5ddca2c2a2acca5b69> (дата звернення: 01.03.2026).
4. Law of Croatia «On the Right of Access to Information» of 25.02.2013. URL: https://www.dziv.hr/files/File/zakonodavstvo/zakon_pristup_informacijama_ENG.pdf (дата звернення: 01.03.2026).
5. Law of Czech Republic «On Free Access to Information» of 11.05.1999. URL: <https://mv.gov.cz/mvcren/file/act-on-free-access-to-information-1999-pdf.aspx> (дата звернення: 01.03.2026).
6. Law of Denmark «On Access to Public Administration» of 19.12.1985. URL: https://danishbusinessauthority.dk/sites/default/files/2023-10/The-danish-Access-Public-Administration-Files-Act-1987_U.pdf (дата звернення: 01.03.2026).
7. Law of Finland «On the Openness of Government Activities» of 21.05.1999. URL: <https://www.finlex.fi/en/legislation/translations/1999/eng/621> (дата звернення: 01.03.2026).
8. Law of Germany «On Freedom of Information» of 05.09.2005. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ifg/englisch_ifg.html (дата звернення: 01.03.2026).
9. Law of Poland «On Access to Public Information» of 06.09.2001. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20011121198> (дата звернення: 01.03.2026).
10. Law of Romania «On Free Access to Information of Public Interest» of 12.10.2001. URL: <https://legislatie.just.ro/public/detaliidocument/31413> (дата звернення: 01.03.2026).
11. Law of Spain «On transparency, access to public information and good governance» of 09.12.2013. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887> (дата звернення: 01.03.2026).

12. Law of Sweden «On the Freedom of the Press Act» of 05.04.1949. URL: <https://www.riksdagen.se/globalassets/05.-sa-fungerar-riksdagen/demokrati/the-freedom-of-the-press-act-2023-eng.pdf> (дата звернення: 01.03.2026).

Дата першого надходження рукопису до видання: 1.03.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.03.2026
Дата публікації: 3.04.2026

© Федчишин С.А., Ткач Ю.В., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0