

УДК 342.004

**А.В. ЦИБУЛЬСЬКА,**  
*магістрант спеціальності «Правознавство»  
Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля*

## **ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

У статті розглядається поняття «право на інформацію» та досліджуються конституційно-правові аспекти забезпечення доступу громадян до інформації органів державної влади та місцевого самоврядування.

*Ключові слова: право на інформацію, свобода інформації, доступ до інформації, органи державної влади та місцевого самоврядування.*

**П**остановка проблеми. Право на доступ до інформації займає особливе місце, оскільки є гарантією реалізації багатьох інших прав і свобод людини і громадянина. Відсутність інформації про дії влади перетворює на фікцію основний конституційний принцип, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» (ст. 5 Конституції України) та створює загрозу узурпації державної влади або зловживання нею.

Визнання і закріплення у конституційному законодавстві фундаментальних прав та свобод людини і громадянина, наділених юридичним верховенством, їх обсяг, зміст, гарантії реалізації у сучасних умовах є однією з актуальних, пріоритетних і найважливіших проблем, ефективне вирішення яких стає яскравим свідченням рівня розвитку будь-якого суспільства, його інститутів, держави, її політичного режиму, ступеня їх демократизації [8, с. 114].

**Аналіз досліджень цієї проблеми.** Конституційно-правові аспекти доступу громадян до інформації сьогодні є досить актуальними і викликають серйозну зацікавленість боку таких вчених, як М.Ф. Поліковський, С.Є. Горбатюк, О.В. Нестеренко, В.В. Коваль, І.О. Кресіна, Т.А. Костецька та ін.

**Метою** цієї статті є дослідження поняття «право на інформацію», а також конституційно-правового аспекту забезпечення доступу громадян до інформації органів державної влади та місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** У розд. II Конституції України наведено перелік основних прав і свобод людини та громадянина, але відсутнє їх чітке розмежування, класифікація. У вітчизняній теорії конституційного права їх поділяють на особисті (громадянські), політичні, соціально-економічні та культурні. Право на інформацію, що закріплене у ст. 34 Конституції України (тобто право «збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію»), провідні представники національного конституційного права відносять до політичних прав, але право на самовираження, що передбачає і право на інформацію, очевидно, є не тільки політичним правом громадянина, а й природним особистим правом, таким як право на життя, що притаманне людині від народження, а не лише у контексті участі у політичному житті країни. Право на інформацію можна також віднести до культурних прав у контексті реалізації свободи літературної, художньої, наукової та технічної творчості (ст. 54 Конституції), реалізації права на освіту (ст. 53 Конституції) тощо [7].

Право громадян на інформацію – це самостійне конституційне право, що дозволяє людині вільно шукати, одержувати, передавати, створювати і поширювати інформацію будь-яким законним засобом.

У науковій літературі висловлюються точки зору, у яких право громадян на інформацію – лише складова частина свободи слова і преси, або навпаки, свобода інформації – умовне позначення цілої групи свобод і прав: свободи слова або свободи вираження думок; свободи преси та інших ЗМІ; права на одержання інформації, що має суспільне значення; свободи поширення інформації. Вважається, що право на інформацію не охоплюється цілком свободою слова і преси. Воно значно багатше, змістовніше і має власну субстанцію, відіграє свою роль у задоволенні певних інтересів суб'єктів; тому вузьке, обмежене розуміння цього найважливішого права, на наш погляд, є необґрунтованим [7].

Але такий підхід злегка не обґрунтований, тому що у Конституції України зовсім не випадково закріплені свобода думки і слова та право на інформацію в різних частинах, хоча й однієї статті. Тобто тим самим підкреслюються як їхній взаємозв'язок і взаємопроникнення, так і певна автономність, самостійність, «суверенність».

Зрозуміло, право громадянина на інформацію – аж ніяк не просте суб'єктивне право, бо воно складається з ряду юридичних можливостей. Серед них можна виокремити право на безперешкодне ознайомлення з нормативними актами. Ч. 3 ст. 57 Конституції України спрямована саме на здійснення цієї можливості: «Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, є нечинними». Крім того, універсальне право громадянина на інформацію може містити в собі такі конкретні правомочності: право знати про створення і функціонування всіх конкретних інформаційних систем, що будь-яким чином стосуються сфери особистого життя громадянина або інформації про нього, а також інформації про інші сфери життєдіяльності громадянина; право давати згоду на збір особистої інформації для соціально-економічних, культурних та інших соціальних цілей; право доступу до такої інформації з метою її перевірки, одержання необхідних довідок; право знати про використання цієї інформації у відповідних цілях і відповідними користувачами систем і ряд інших прав [7].

Згідно з Конституцією України право на інформацію перебуває, так би мовити, під захистом загального права на свободу та особисту недоторканність. Обмін же інформацією, здійснюваний за допомогою засобів зв'язку, має і спеціальну конституційну гарантію у вигляді таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31 Конституції України) [7].

Важливою і необхідною складовою механізму здійснення права на інформацію є гарантування належного, вільного доступу громадян до інформації, а також чітка правова регламентація виключних випадків його обмеження.

Важливий момент: право на доступ до інформації не можна ототожнювати з правом на свободу інформації, оскільки вони хоча й мають однакову мету – забезпечення реалізації потреби людини в інформації, проте у них різне функціональне призначення. Якщо функція права на доступ до інформації полягає в забезпеченні особи необхідною інформацією безпосередньо від органів державної влади та органів місцевого самоврядування про їх діяльність та відомості про себе, тобто доступ до офіційної інформації, а також до певної інформації, що знаходиться у приватноправових юридичних осіб, то призначення свободи інформації полягає в забезпеченні можливості вільного пошуку та одержанні будь-якої інформації із загальнодоступних джерел, отриманні інформації про дії влади, але вже в інтерпретації представників ЗМІ, можливості ознайомлення з науковими працями, художніми творами, кіно, спілкування тощо. Єдине, чого потребує свобода інформації від держави – це дотримуватися політики невторчання, і навпаки, право на доступ до інформації репрезентує обов'язок держави створити певні умови для реалізації вільного і безперешкодного доступу до інформації [7].

Таким чином, конституційне право особи на інформацію є найважливішим і органічним елементом загальної цілісної системи прав і свобод. Ступінь розвитку цього права характеризує ступінь прогресу самого суспільства, рівень особистої свободи особи, який реально забезпечується державою.

Переважна більшість нормативно-правових актів, які регулюють відносини в інформаційній сфері, була прийнята до набрання чинності Конституцією України. Проте прийняття Основного Закону країни стало важливим кроком до впровадження кращих міжнародних демократичних стандартів у розвиток інформаційної сфери [5]. Так, у ст. 34 Конституції закріплено право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [1]. Ця норма повною мірою відповідає положенням Загальної декларації прав людини, Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права і багатьом іншим міжнародним документам. Так, наприклад, у ст. 19 Загальної декларації прав людини, яка була прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р., визначено: «Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів» [4].

Здійснення права громадян на інформацію, яке закріплене в ст. 34 Конституції України, може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки; територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам; для охорони здоров'я населення; захисту репутації або прав інших людей; запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Цей перелік підстав для обмеження доступу до інформації є вичерпним. На жаль, ст. 34 Конституції не містить вимоги ст. 10 Європейської конвенції захисту прав людини та основних свобод, що ці обмеження мають бути «необхідними в демократичному суспільстві» [6, С. 242–243].

Отже, в Конституції України були враховані норми міжнародних документів щодо права людини на інформацію, але разом з цим виникла потреба внесення змін до чинного законодавства та приведення його у відповідність із суспільними потребами сучасності і міжнародними стандартами. Потрібно зауважити, що українське інформаційне законодавство сформувалося непослідовно, тобто без чіткого напрямку його розвитку.

У наукових працях зазначається, що право на інформацію встановлене ст. 34 Конституції України. Дійсно, положення, передбачене цією статтею Основного Закону, є першоосновою для таких тісно пов'язаних між собою прав, як свобода слова, свобода інформації та право на доступ до інформації. Проте зміст та обсяг права на доступ до інформації не обмежується лише ст. 34 Конституції України. Зокрема, окрім права кожного вільно збирати інформацію (ч. 2 ст. 34) Конституція України закріплює право кожного громадянина ознайомлюватися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе (ч. 3 ст. 32), гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту (ч. 2 ст. 50), право знати свої права і обов'язки (ч. 1 ст. 57), встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Отже, основний зміст права на доступ до інформації вміщено в ч. 2 ст. 32, ч. 2 ст. 34, ч. 2 ст. 50, ст. 57 Основного Закону. Крім того, Конституція України встановлює, що засідання Верховної Ради України згідно з ч. 1. ст. 84 проводяться відкрито, тобто пленарні засідання парламенту мають проводитися гласно [10].

О.В. Нестеренко наголошує на питанні, а чи знайшло закріплення в ст. 34 Конституції України право на доступ до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Більшість фахівців переконані, що так, адже ч. 2 ст. 34 Конституції України гарантує юридичну можливість «збирати» інформацію, але варто звернути увагу, що ч. 2 ст. 34 не містить правомочності одержання інформації. Це, на наш погляд, є істотним недоліком, тому що юридична можливість збирати інформацію не охоплює правомочність одержувати її. Існує очевидна різниця між правомочністю одержувати і правомочністю збирати інформацію. Так, дія «збирати» тлумачиться як пошук, а «пошук» означає – «знайти, виявити, визначити місцезнаходження». У науковій літературі правники пошук інформації тлумачать як звернення особи (фізичної, юридичної, уповноваженого суб'єкта органу держав-

ної влади чи місцевого самоврядування) до органу, організації чи інших суб'єктів за отриманням необхідної інформації, а одержання – як отримання в установленій формі пошукової інформації від суб'єкта, який володіє нею на законних підставах. Таким чином, поняття «одержувати» і «збирати» не є тотожними, тобто вони передбачають різні дії [10].

Опоненти зазначеного вище твердження, апелюючи до загальноприйнятої позиції, що праву збирати інформацію кореспондує обов'язок органів влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність та надавати інформацію, можуть визнавати такий підхід неправильним. А намагання автора інтерпретувати правомочність «збирати» лише за допомогою граматичного способу тлумачення – не зовсім коректним.

Проте варто звернути увагу, що й ст. 19 Загальної декларації прав людини 1948 р. і ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачає не лише юридичну можливість збирати, а й правомочність одержувати інформацію. Спеціальний доповідач з питань щодо заохочення та захисту свободи думки, а також права на вільне їх вираження Комісії з прав людини ООН, досліджуючи питання свободи інформації та доступу до інформації в доповіді E/CN.4/1998/40, визнав, що право шукати та одержувати інформацію покладає на державу позитивний обов'язок забезпечити доступ до інформації, зокрема, право на ознайомлення з офіційними документами та їх копіювання. Отже, як бачимо, доповідач використовує конструкцію «збирати» та «одержувати». Крім того, з точки зору юридичної техніки формула «збирати й одержувати» є більш довершеною [10].

Варто погодитися з О.В. Нестеренко, яка пропонує закріпити в Конституції України окреме право на свободу інформації, тобто вільне створення, зберігання, поширення та отримання інформації із загальнодоступних джерел, а окремо закріпити право на доступ до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, разом із правом на доступ до суспільно важливої інформації, яка є у розпорядженні приватних юридичних осіб. Це необхідно для подолання неясності, розмитості змісту та обсягу права на доступ до інформації [10].

До речі, спеціальні положення, що передбачають право на доступ до інформації про діяльність органів влади, міститься в конституціях Бельгії (ст. 32), Греції (ч. 3 ст. 10), Естонії (ч. 2 ст. 44), Польщі (ст. 61), Македонії (ч. 3 ст. 16), Португалії (ст. 48), Словенії (ч. 2 ст. 39), Фінляндії (§ 12, ч. 3); або ж нормами звичайного законодавства. Так, у Німеччині 17 грудня 2004 р. було прийнято закон «Про свободу інформації», який гарантував виконання принципу свободи інформації у державному управлінні. Відповідно до цього закону кожен, без огляду на громадянство чи місце проживання, має право доступу до офіційних документів державного управління, прийнятих після 1 червня 2006 р., якщо це не нанесе шкоди державним чи приватним інтересам [9].

Однак для забезпечення права на доступ до інформації недостатньо закріплення вищезазначених пропозицій. Тобто для забезпечення отримання інформації про органи державної влади та їх посадових осіб є надання громадськості вільного доступу на засідання законодавчих, представницьких та інших виборних органів державної влади. Ч. 1 ст. 84 Конституції України передбачає, що засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України. Також відповідно до ст. 3 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» засідання Верховної Ради є відкритими і гласними, крім випадків, установлених Конституцією України та цим Регламентом [2]. Тобто під «відкритістю засідань» Верховна Рада України розуміє допуск на них в установленому порядку представників засобів масової інформації. Отже, інші громадяни позбавлені Регламентом можливості потрапити на засідання Верховної Ради України. Також Регламент не тільки не гарантує, а й навпаки, обмежує можливість вільного доступу громадськості на засідання українського парламенту. Що ж стосується отримання інформації про діяльність органів місцевого самоврядування шляхом присутності на засіданнях місцевих рад, то Закон України «Про місцеве самоврядування», а саме ч. 16 ст. 46 передбачає, що сесії ради проводяться гласно, рішення про їх скликання доводиться до відома населення з повідомленням часу скликання, місця проведення й порядку денного. Це дає нам можливість зробити висновок, що одержання інформації про діяльність ради відбувається шляхом присутності на її сесіях членів громади [3].

З вищезазначеного ми бачимо, що право бути присутнім на засіданні місцевих рад лише випливає із тлумачення закону, але прямо не закріплене в законі. Тобто сьгодні українське законодавство не гарантує вільного доступу громадян до засідання парламенту та місцевих рад.

Отже, відсутність відповідного правового регулювання у сфері права на доступ до інформації сприяє численним зловживанням та порушенням з боку влади щодо надання повної та достовірної інформації. Саме тому опрацювання наукових праць, досліджень фахівців з доступу до інформації дають можливість зробити висновок, що громадяни не мають законодавчої гарантії права на доступ до інформації, а тому для усунення цієї проблеми варто закріпити право на доступ до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування в Конституції України та на законодавчому рівні розтлумачити законодавство, що стосується права на доступ до інформації органів державної влади та місцевого самоврядування.

### Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР – У редакції 06.10.2013 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Регламент Верховної Ради: Закон України від 10.02.2010 №1861 VI – У редакції від 02.02.2014 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. – У редакції від 23.10.2013 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Загальна декларація прав людини: Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – 15.12.2008. – С. 89. – Ст. 3103.
5. Горбатюк В.В. Доступ громадян до інформації: конституційно-правовий аспект / В.В. Горбатюк, С.Є. Горбатюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12GVVKPA.pdf>
6. Коваль В.В. право на доступ до інформації / В.В. Коваль // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2011. – № 3 (46). – С. 241–246.
7. Комшалюк І.С. Конституційне право на інформацію в Україні / І.С. Комшалюк, М.Ф. Поліковський // Матеріали Другої Всеукраїнської Інтернет-конференції «Конституціоналізм в Україні (ідеї, концепції, доктрини): історія і сучасність» (м. Львів, 25 квітня 2013 р.) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://historylaw.lp.edu.ua/documents/Materials2.pdf>
8. Костецька Т.А. Конституційно-правове регулювання інформаційних прав: деякі термінологічні аспекти / Т.А. Костецька // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 2. – С. 114–117.
9. Кресіна І.О. Реалізація права громадянина на доступ до публічної інформації: зарубіжний досвід та українська практика / І.О. Кресіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.derzhava.in.ua/Kresina\\_I\\_O.doc](http://www.derzhava.in.ua/Kresina_I_O.doc)
10. Нестеренко О.В. Конституційно-правове регулювання права на доступ до інформації / О.В. Нестеренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2902>
11. Нестеренко О.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нестеренко Оксана Вячеславівна; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого – Харків, 2008. – 22 с.

В статье рассматривается понятие «право на информацию» и исследуются конституционно-правовые аспекты обеспечения доступа граждан к информации органов государственной власти и местного самоуправления.

*Ключевые слова:* право на информацию, свобода информации, доступ к информации, органы государственной власти и местного самоуправления.

This paper deals with the concept of «right to information» and examines the constitutional and legal aspects of access to information of public authorities and local governments.

*Key words: right to information, freedom of information, access to information, public authorities and local governments.*

*Одержано 7.11.2013.*