

УДК 340.1

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

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

У статті досліджується конституційно-правове регулювання права громадян на інформацію та доступ до публічної інформації.

Ключові слова: інформаційне законодавство, право на інформацію, доступ до публічної інформації, інформаційний запит, серйозна загроза.

Постановка проблеми. Як інструмент державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні доступ до публічної інформації відіграє дуже важливу роль. Інформаційна взаємодія його інститутів з органами державної влади й органами місцевого самоврядування є необхідною передумовою та водночас однією з основних форм участі громадян і їх об'єднань у виробленні та реалізації публічної політики. Лише за умови максимальної інформаційної прозорості та відкритості взаємодіючих сторін можливе забезпечення ефективності такої взаємодії, що, у свою чергу, дає підстави для підвищення рівня демократії [6].

У цьому контексті право громадян на інформацію – це особливий та специфічний вид прав людини, оскільки визнання і закріплення їх на законодавчому рівні та наділення юридичним верховенством, їх обсяг, зміст, гарантії реалізації у сучасних умовах є однією з актуальних і найважливіших проблем, ефективного вирішення яких стає яскравим свідченням рівня розвитку будь-якого суспільства, його інститутів, держави, її політичного режиму, ступеня їх демократизації. Адже відсутність інформації про дії влади спотворює основний конституційний принцип, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», та створює зловживання державною владою.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Правове регулювання права громадян на інформацію на сьогодні є досить актуальним і викликає серйозну зацікавленість з боку таких вчених, як О. Нестеренко, Р. Головенко, Д. Котляр, В. Ліпкан, І. Усенко та ін.

Метою цієї статті є дослідження конституційно-правового регулювання права громадян на інформацію та доступ до публічної інформації.

Виклад основного матеріалу. Конституція України, а саме ст. 34 зазначає, що кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, також право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Але здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. На жаль, ст. 34 Конституції не містить вимоги ст. 10 Європейської конвенції за-

хисту прав людини та основних свобод, що ці обмеження мають бути «необхідними в демократичному суспільстві».

У наукових працях зазначається, що право на інформацію встановлено 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 знайомитися 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, про 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 [9].

Інформаційні права та свободи вважаються непорушними та невідчужуваними. В основі положень розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України лежить ряд міжнародних нормативно-правових актів: Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права тощо. Таким чином, при формуванні змісту вітчизняного Основного Закону було запозичено міжнародний правовий досвід. Разом із тим не можна залишити поза увагою той факт, що українська правова наука при прийнятті Конституції України не врахувала існуючу в західному конституційному праві класифікацію термінів для визначення прав людини і громадянина. Якщо в українському законодавстві використовується єдиний термін «права», то в міжнародному законодавстві застосовується декілька суміжних термінів, зокрема:

– rights – 1) будь-який інтерес або привілей, що є визнаним і захищається правом (bylaw); 2) свобода здійснювати будь-які повноваження, надані законом; 3) юридичне або моральне визнання варіантів вибору та інтересів, яким надають великої ваги. У рамках цього терміна виділяють три його підвиди: 1) природні права (naturalrights); 2) моральні права (moralrights); 3) позитивні права (positiverights). Слід також згадати і про чотири основні інтерпретації терміна «rights»;

– a rightis a liberty – право – це свобода: якщо індивід має свободу щодо чогось, це означає, що він не зобов'язаний утримуватися від чогось;

– a rightis a rightstrictlyspeakingor a claimright – право – це право у властивому розумінні, або право-вимога: якщо індивід має право на щось, це означає, що інші, коли йдеться про це право, мають щодо цього індивіда лише обов'язок;

– a rightis a power – право – це сила. Здатність і спроможність змінити правові відносини;

– a rightisanimmunity – право – це імунітет, тобто брак необхідності змінювати своє юридичне становище;

– freedom – відсутність втручання або перешкод; можливість робити вибір і мати незалежність; термін «freedom» виступає синонімом терміна «liberty» і може використовуватися для позначення: freedomofassociation – свобода об'єднань; freedomofinformation – свобода інформації; freedomofreligion – свобода віросповідання; freedomofspeech – свобода слова;

– entitlements – уповноваження, вимога чи право, підтримані покликанням того, що вже сталося, або на усталену процедуру; попередній дозвіл діяти відповідно до певної процедури. Цей термін було уведено і науково обґрунтовано у працях Роберта Нозіка «Анархія, Держава і Утопія». Прикладом такого уповноваження є уповноваження поліцейського увійти з ордером на обшук до приватного приміщення, що йому не належить [6, с. 65–66].

Цими термінами визначають, відповідно, невід'ємні громадянські та політичні, економічні і соціальні права, свободи. Резюмуючи вищесказане, можна зробити висновок, що оновлення змісту окремих розділів Конституції стало б позитивним кроком на шляху до вдосконалення правового регулювання різних видів суспільних відносин [7].

Досліджуючи питання права доступу громадян до публічної інформації, варто відзначити: 1) обов'язок розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом;

2) визначення розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє;

3) максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації;

4) доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;

5) здійснення парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації;

6) юридичну відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації (ст. 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації» сфера його дії не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом [3]. Тобто цей закон не поширюється на «відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом». Слід підкреслити, що в українській мові слова «запит» і «звернення» доволі близькі за змістом, і «запит» здебільшого розглядається як один з видів «звернення». Водночас у вітчизняному законодавстві розрізняються «депутатський запит» і «депутатське звернення», а поняття «звернення громадян» має відповідно до Закону України «Про звернення громадян» чітко окреслений зміст: «викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги».

Варто погодитися з твердженням І. Усенка, який зазначає, що для більшої чіткості цієї норми її варто було викласти так: *цей Закон не поширюється на відносини з приводу пропозицій (зауважень), заяви (клопотань) і скарг громадян, які регулюються Законом України «Про звернення громадян»* [10].

Це потрібно для того, щоб розпорядники інформації не намагалися перекваліфікувати адресований їм запит щодо доступу до публічної інформації на звернення громадянина з відповідними строками реагування на нього, як це часто трапляється на практиці.

Отже, розмежування сфер дії двох згаданих законів, як видається, є одним з актуальних завдань у галузі інформаційного законодавства, а недостатня визначеність предмета правового регулювання є одним з основних недоліків Закону України «Про доступ до публічної інформації» [10].

Варто також взяти до уваги, що інформація, яка відповідає наведеному в ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначенню публічної інформації, може міститися як у документах поточного діловодства, що перебувають у безпосередньому розпорядженні суб'єктів владних повноважень, так і в документах, що передані на постійне або тимчасове зберігання до архівних підрозділів і установ. При цьому умови зберігання архівних документів помітно відрізняються, а отже, і доступ до них повинен мати певну специфіку. Тому між першою і другою частинами цієї статті доречною виглядала б ще одна частина цієї статті такого змісту:

Доступ до публічної інформації, яка міститься в документах Національного архівного фонду України та документах, що перебувають на тимчасовому зберіганні в архівних установах, здійснюється відповідно до цього Закону з урахуванням особливостей, визначених у Законі України «Про Національний архівний фонд і архівні установи» [10].

Отже, з вищезазначеного, ми маємо, що інформаційному законодавству і Закону України «Про доступ до публічної інформації» не вистачає розуміння того, що доступ до публічної інформації повинен здійснюватися не лише через споживання оприлюдненої інформації або одержання її за запитами, а й на одержання такої інформації шляхом самостійного пошуку відповідно до доп. 13а Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 854 (1979) «Про доступ громадськості до державної документації та свободу інформації» від 29 серпня 2011 року [5]. Отже, можна було в цій статті передбачити гарантії для самостійного доступу до державних файлів, включаючи право шукати та отримувати інформацію від державних установ та відомств, право на ознайомлення і вправлення особистих файлів.

Також доцільним було б доповнення Закону України «Про доступ до публічної інформації» статтею про право на доступ до інформації, а саме: *кожен має право на доступ до публічної інформації, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів.*

Відповідно до вищезазначеного Закону, а саме ст. 5, передбачається два основних способи забезпечення розпорядником доступу до інформації, які, з погляду отримувача інформації, можна визначити як пасивний та активний. Пасивний спосіб передбачає можливість споживача інформації ознайомитися з відомостями, які вже були оприлюднені розпорядником, а активний спосіб передбачає потребу запитувача вчиняти активні дії для доступу до інформації шляхом подання запиту на її отримання до розпорядника. Згідно з цією статтею доступ до інформації в пасивний спосіб забезпечується завдяки її систематичному та оперативному оприлюдненню в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на інформаційних стендах і будь-яким іншим способом, а в активний – наданню інформації за запитом [6, с. 17].

Хоч Закон і містить низку нових важливих юридичних новел порівняно з чинними раніше нормами Закону України «Про інформацію» (останні наведено відповідно до нового Закону з часу набрання ним чинності), але досліджуючи питання нормативно-правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні, слід зазначити, що ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» гарантує доступ до інформації шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитом на інформацію треба доповнити таким: *оприлюднення інформації на офіційних веб-сайтах і навіть надання конкретним особам на їхній запит текстів нормативно-правових актів не звільняє суб'єктів владних повноважень від обов'язку публікації нормативно-правових актів в офіційних виданнях.* Тому що на сьогоднішня практика нам показує, що окремі акти органів місцевого самоврядування або місцевих органів державної виконавчої влади періодично то з'являються, то зникають на сайтах цих органів, а в офіційних виданнях не публікувалися взагалі.

Не викликає сумнівів оцінка фахівців, згідно з якою «ст. 6 є однією з головних у Законі України «Про доступ до публічної інформації», оскільки визначає критерії, яким має відповідати будь-яке обмеження доступу до інформації, незалежно від того, на підставі якого закону чи яким розпорядником публічної інформації здійснюється таке обмеження (ч. 4 ст. 13 Закону «усі розпорядники інформації незалежно від нормативно-правового акта, на підставі якого вони діють, при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися цим Законом»). Таким чином, ст. 6 Закону є засадничою для регулювання всього режиму доступу до публічної інформації» [8].

Принципово новим є визначення поняття «конфіденційна інформація», що відрізняється від визначення в попередній редакції Закону України «Про інформацію». Сьогодні конфіденційною інформацією можуть володіти, користуватися та розпоряджатися лише фізичні та юридичні особи приватного права. Суб'єкти владних повноважень можуть лише володіти такою інформацією, а розпоряджатися – виключно у межах своїх повноважень та у порядку і за згодою осіб, від яких вони її отримали [6, с. 18].

Кожен із цих трьох видів інформації з обмеженим доступом має свої ознаки, які детально визначаються далі в тексті Закону. Слід зазначити, що аналогічний поділ на три види інформації з обмеженим доступом закріплений і в ст. 21 Закону України «Про інформацію» після внесення до нього змін для узгодження текстів обох законів. При цьому зафіксована принципова норма про те, що віднесення будь-якої інформації до такої, яка має обмежений доступ, можлива лише на підставі закону. Це передбачено в ч. 2 ст. 1 Закону «Про доступ до публічної інформації» («Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом») та ч. 2 ст. 20 Закону України «Про інформацію» («Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом») [6, с. 18].

Отже, зазначена класифікація є значним поступом у напрямі до більшої прозорості влади, оскільки суттєво відрізняється від тієї, що існувала в Законі «Про інформацію» у редакції 1992 р. Адже зазначеною редакцією цього Закону передбачалися два види інфор-

мації з обмеженим доступом: конфіденційна і таємна. При цьому фактично «власником» конфіденційної інформації могла бути держава. Проте така законодавча норма суперечила Конституції України та Цивільному кодексу України, оскільки наділяла державу правом, яке за своєю сутністю може належати лише приватному суб'єктові (фізичній чи юридичній особі). Так, Конституцією України у ст. 34, як уже зазначалося, право на інформацію віднесено до прав і свобод людини. Цивільним кодексом України право на інформацію віднесено до особистих немайнових прав, а саме: ст. 94 відносить його до особистого немайнового права юридичної особи, а ст. 302 – до особистого немайнового права фізичної особи, що забезпечує її соціальне буття. Важливе значення для гарантування вільного використання громадянами отриманої публічної інформації має також положення ст. 302 Цивільного кодексу України, яке наголошує: «Фізична особа, яка поширює інформацію, отриману з офіційних джерел (інформація органів державної влади, органів місцевого самоврядування, звіти, стенограми тощо), не зобов'язана перевіряти її достовірність та не несе відповідальності в разі її спростування». Таким чином, право на інформацію є суб'єктивним правом, що не може належати органам публічної влади, які обмежені у розпорядженні нею компетенцією, визначеною законодавством [6, с. 18–19].

Варто погодитися з думкою І. Усенка, який зазначає, що є практичні труднощі з реалізацією згаданої ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме – обмеження доступу до інформації через проходження трискладового тесту, оскільки не з'ясовано, який орган (чи особа) у якому порядку і на підставі яких критеріїв матиме повноваження приймати рішення, що «школа від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні» [10].

Відповідно ч. 4 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше. Але таке твердження некоректне, краще було б замість «немає законних підстав» зазначити «відсутні законні підстави» [10].

Дуже важливими з погляду запобігання та протидії корупції є ч. 5 та 6 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Ними передбачено, зокрема, що «не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. При дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину. Також не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленій за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Що ж стосується положення про звільнення посадових та службових осіб від «юридичної відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків» (ст. 11 вищезгаданого Закону), ця формула доволі суперечлива. Треба було б використати іншу конструкцію: «Не є порушенням службових обов'язків розголошення інформації» і далі за текстом, не торкаючись питання звільнення від юридичної відповідальності, які регулюються іншими законами, насамперед, відповідними Кодексами [10].

У цій статті міститься оціночне поняття «серйозна загроза», яке потребує або вилучення, або роз'яснення безпосередньо у тексті цього Закону. Так само викликає сумнів коректність кваліфікаційної ознаки «керуються добрими намірами», яка є цілком нормальною для міжнародно-правових актів, але у реаліях правозастосовної практики України потребує чіткішого і конкретнішого викладу [10].

З метою забезпечення безумовного виконання органами виконавчої влади Закону України «Про доступ до публічної інформації» було видано Указ Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 5 травня 2011 р. № 547/2011 [4]. Ним, зокрема, доручено Кабінету Міністрів України забезпечувати фінансування передбачених Законом заходів, затвердити граничні норми витрат на

копіювання та друк документів; підготувати законопроект стосовно вдосконалення законодавчих актів щодо доступу до інформації з обмеженим доступом та відповідальністю за їх порушення; запровадити моніторинг виконання Закону тощо. Цим Указом також покладено персональну відповідальність на керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади за забезпечення належного виконання вимог Закону [6, с. 21].

Висновки. Підсумовуючи все вищесказане, можна зробити висновок, що практичне застосування положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» свідчить про те, що питання доступу до документів, які перебувають у розпорядженні органів публічної влади (державних органів і органів місцевого самоврядування), стали вирішуватися легше та оперативніше порівняно з тим порядком, в основі якого були інформаційні запити, передбачені старою редакцією Закону України «Про інформацію». Загалом аналізований Закон слід оцінити позитивно, хоча і не без певних застережень щодо бажаності подальшого його вдосконалення. Йдеться передусім про необхідність чіткішого і конкретнішого вираження в юридичних конструкціях Закону основоположних принципів міжнародного і європейського інформаційного права. Його також слід більш узгодити з іншими актами українського законодавства.

Список використаних джерел

1. Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – В редакції 06.10.2013 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про інформацію: Закон України від 13.01.2011 № 2657-XII. – В редакції від 02.03.2014 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. – В редакції від 09.06.2013 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.
4. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації: Указ Президента України від 05.05.2011 № 547/2011. – В редакції 05.05.2011.
5. Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 854 (1979) «Про доступ громадськості до державної документації та свободу інформації» від 29 серпня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/117/
6. Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Zabezpr_dostypu-d22e4.pdf
7. Ліпкан В. Інформаційні права і свободи людини та громадянина / В. Ліпкан, Ю. Максименко // Теорія держави і права. – 2011. – № 9. – С. 64–68.
8. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко [та ін.]; за заг. ред. Д. Котляра. – К.: Тов. «ГНОЗИС», 2012. – С. 334.
9. Нестеренко О.В. Конституційно-правове регулювання права на доступ до інформації [Електронний ресурс] / О.В. Нестеренко. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2902>
10. Усенко І. Коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс] / І. Усенко. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1330078677>

В статье исследуется конституционно-правовое регулирование права граждан на информацию и доступ к публичной информации.

Ключевые слова: информационное законодательство, право на информацию, доступ к публичной информации, информационный запрос, серьезная угроза.

The article examines the constitutional and legal regulation of the right to information and access to public information.

Key words: information law, the right to information, access to public information, request for information, a serious threat.

Одержано 3.03.2015.