

Правдюк А.Л.

Вінницький національний аграрний університет

ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті висвітлено актуальні питання реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації в Україні. Розглянуто концептуальні засади права на доступ до публічної інформації, зокрема принцип інформаційної відкритості. Проаналізовано поняття та зміст права на доступ до публічної інформації. З'ясовано, що зазначене право є різновидом права на інформацію, що співвідносяться як ціле і частина.

Проаналізовано наукові погляди щодо поняття «публічна інформація» в контексті національної та міжнародної правової доктрини. Публічною є інформація, що вільно збирається, отримується, зберігається, використовується та поширюється. Визначальною ознакою публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях і перебувала у володінні розпорядників публічної інформації.

У статті проаналізовано міжнародні документи та вітчизняне законодавство, що регулює сферу доступу до публічної інформації. Наголошено на тому, що вітчизняне законодавство є якісним, чітким та структурованим, однак потребує вдосконалення та приведення у відповідність до міжнародних норм з огляду на набуття чинності ратифікованою Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів. Окреслено коло основних проблем реалізації конституційного права на доступ до інформації в Україні на сучасному етапі.

Акцентовано на необхідності усунення законодавчих прогалин, запровадження інституту моніторингу та створення спеціального органу нагляду за дотриманням конституційного права на доступ до публічної інформації; на вирішенні проблеми якості пасивного доступу до публічної інформації; на мінімізації зловживання правом на інформацію запитувачів, усуненні порушень законодавства про оприлюднення інформації, що становить підвищений суспільний інтерес, та вдосконаленні правового механізму захисту права на доступ до публічної інформації.

Ключові слова: Конституція України, конституційне право, публічна інформація, право на інформацію.

Постановка проблеми. Дотримання конституційного права на доступ до інформації в Україні є актуальною проблемою конституційного, інформаційного, адміністративного та інших галузей права. Попри те, що право на інформацію гарантоване Конституцією, врегульоване низкою законів, численні випадки його порушення зумовлюють необхідність подальшого його належного правового забезпечення, неухильного дотримання конституційних норм. Крім того, належна реалізація доступу громадян до публічної інформації на сучасному етапі має вагоме значення для забезпечення суверенітету та національної безпеки держави й суспільства.

Зафіксовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини численні випадки порушень права на доступ до публічної інформації є свідченням того, що правові механізми забезпечення не повністю відповідають вимогам сьогодення та потребують удосконалення. Так, із

загальної кількості повідомлень про порушення громадянських та політичних прав майже 70% становлять повідомлення про порушення права на інформацію та звернення до суб'єктів владних повноважень.

Проблема доступу до публічної інформації загострилась в умовах запроваджених карантинних обмежень, фіксувалися численні випадки порушень права доступу до публічної інформації, особливо на початку пандемії. Наприклад, розпорядники публічної інформації (наприклад, суб'єкти владних повноважень) виявились не готовими до такого великого обсягу запитуваної інформації, що зумовило численні порушення конституційного права на доступ до інформації. Проблеми вдосконалення правових механізмів пасивного доступу до публічної інформації, повноти та своєчасності оприлюднення такої інформації розпорядниками інформації, мінімізація зловживання правом на інформацію

запитувачів, усунення порушень законодавства про оприлюднення інформації, що становить підвищений суспільний інтерес, тощо потребують сучасних підходів до їх вирішення. Адже вимоги до доступності, відкритості, публічності інформації є дуже високими та мають вагоме значення для розвитку сучасної демократії в Україні та забезпечення участі громадян у публічному управлінні (як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні).

У таких умовах удосконалення потребує як сам Закон «Про доступ до публічної інформації», так і підзаконні нормативно-правові акти, які «не встигають» забезпечити потреби сучасного інформаційного суспільства. Особливої актуальності набули зазначені проблеми у зв'язку з ратифікацією Україною Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенція Тромсо).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації висвітлювали у своїх дослідженнях такі вітчизняні вчені, як Е. Аблякімова, Б. Кормич, І. Кушнір, Є. Ларін, А. Марущак, О. Нестеренко, В. Політанський, О. Сибіга, Л. Рудник, Є. Тептюк, Ю. Тодика та ін. Оскільки ж система законодавства, що забезпечує гарантії конституційного права на доступ до публічної інформації, потребує приведення у відповідність до сучасних міжнародних стандартів та усунення наявних прогалин, необхідним є подальше вивчення зазначеної проблематики.

Постановка завдання. Проаналізувати реалізацію конституційного права на доступ до публічної інформації в національному законодавстві, визначити основні проблеми та способи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основоположний принцип інформаційної відкритості закріплено в таких міжнародних документах, як Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Конвенція Ради Європи «Про захист прав людини та основоположних свобод», Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі ухвалення рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, та Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів.

Сутність принципу інформаційної відкритості полягає в: доступності для громадян інформації, що становить суспільний інтерес чи стосується особистих інтересів; систематичному інформуванні громадян про передбачувані або ухвалені рішення; здійсненні громадянами контролю за

діяльністю державних органів, організацій і підприємств, громадських об'єднань, посадових осіб та ухвалених ними рішень, пов'язаних із дотриманням, охороною та захистом прав і законних інтересів громадян; наданні громадянам інформаційних послуг.

Принцип інформаційної відкритості задекларований і в Конституції України. Так, Конституція України закріплює, що кожен має право «вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір» (стаття 34). У статті 32 зазначено, що «кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею» [6]. Таким чином, в Україні право доступу до інформації є конституційним правом кожної людини.

В Україні закріплюють і деталізують конституційне право особи на доступ до публічної інформації закони України, підзаконні нормативно-правові акти та інші документи. Головним документом, який регламентує конституційне право людини на доступ до публічної інформації, є Закон України «Про доступ до публічної інформації»[4].

Окрім зазначеного базового закону, окремі питання доступу до публічної інформації врегульовано низкою інших нормативно-правових актів, як-от закони України «Про інформацію», «Про запобігання корупції», «Про захист персональних даних» тощо.

Право доступу до інформації визначають як одне з інформаційних прав, що передбачає кожному вільно збирати інформацію та отримувати її від осіб, які володіють цією інформацією на законних підставах [2, с. 78].

Як зазначає Є. Тептюк, «право на доступ до інформації є органічним складником загального права на інформацію, його специфічним аспектом, тим універсальним вихідним елементом, що присутній в усіх особливих правах цього єдиного «збірного» права на інформацію» [12, с. 64].

На думку Є. Ларіна, право на доступ до інформації є складником суб'єктивного права людини і громадянина на інформацію, сукупністю його правомочностей на вільне збирання та отримання інформації, яка полягає в гарантованій нормами права можливості кожного на фактичне отримання інформації, що є результатом активного пошуку відомостей та визначення правомірних способів їх набуття під час реалізації належного

йому права на інформацію у межах і способ, визначених законом [8, с. 3].

Слід зазначити що конституційні право на інформацію і право на доступ до інформації співвідносяться як ціле і частина. Право на доступ до інформації, що передбачає можливість вільного одержання інформації, складається з окремих правомочностей щодо доступу до конкретних видів інформації (публічної, масової, персональних даних тощо) [1, с. 394].

Відповідно до міжнародних документів публічною є інформація, яка вільно збирається, отримується, зберігається, використовується та поширюється. Обмеження права для збирання, одержання, зберігання, використання та поширення публічної інформації зумовлюються лише умовами зберігання, специфікою цінностей та особливими умовами їх збереження, що визначаються законодавчо.

Визначальною ознакою для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях і перебувала у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [10].

На нашу думку, досить повним є визначення поняття конституційного право особи на доступ до публічної інформації І. Кушнір, котра вважає що зазначене право – це «закріплена нормами конституції, деталізована в законах (з урахуванням міжнародно-правових стандартів) можливість особи отримувати інформацію, зафіксовану на матеріальних носіях або відображену в електронному вигляді, від розпорядників, які володіють чи зобов'язані володіти нею відповідно до чинного законодавства. Конституційне право особи на доступ до публічної інформації є різновидом права на інформацію та забезпечується державою [7, с. 47]. Одним із різновидів конституційного права особи на інформацію є право доступу особи до публічної інформації.

Публічна інформація визначена українським законодавством як відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законодавчо.

Аналіз Закону України «Про доступ до публічної інформації» дозволяє зробити висновок про те, що до публічної інформації належить: уся інформація, що перебуває у володінні суб'єктів

владних повноважень, тобто органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, які фінансуються з державного, місцевих бюджетів; інформація, пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, серед яких надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг; інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, якщо йдеться про суб'єктів господарювання, які є домінуючими на ринку, які наділені спеціальними чи виключними правами або які є природними монополіями; інформація про стан довкілля; якість харчових продуктів і предметів побуту; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; інша інформація, що становить суспільний інтерес [4].

Особа має право вільно отримувати та поширювати публічну інформації, крім обмежень, установлених законом. Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону за умов дотримання сукупності таких вимог: 1) виключно 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; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес у її отриманні [4].

І. Кушнір визначає зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації як «систему потреб та інтересів особи, що закріплені нормами конституції і законів з урахуванням міжнародно-правових стандартів, стосовно отримання публічної інформації завдяки її систематичному і оперативному оприлюдненню чи за запитами, а також можливостей користування нею на власний розсуд» [7, с. 76, 92].

На думку В. Паліюка, важливим є принцип максимального оприлюднення публічної інформації, який полягає в тому, що вся інформація, яку зберігають суб'єкти владних повноважень, підлягає оприлюдненню. Крім того, суб'єкти владних

повноважень повинні за своєю власною ініціативою вживати необхідних засобів для оприлюднення такої інформації, яка є в їхньому розпорядженні [9, с. 191].

Слід зазначити, що національне законодавство, яке регламентує право на доступ до інформації, є досить якісним, чітким та структурованим, про що свідчать оцінки міжнародних експертів [3].

Однак нові виклики сьогодення, стрімкий розвиток інформаційного суспільства, вдосконалені міжнародні стандарти інформаційних прав потребують відповідних змін. Ратифікація Україною Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів у травні 2020 року зобов'язує Україну гарантувати право кожного (а не лише громадянина) на доступ до інформації, запроваджує як національний, так і міжнародний механізм моніторингу у сфері доступу до публічної інформації [5]. Як бачимо, ратифікація Конвенції ставить завдання перед національним законодавцем внести відповідні зміни та доповнення.

Найголовнішим є подальше вдосконалення законодавства з метою приведення його у відповідність до конституційних норм. Очевидно, що важливою проблемою є відсутність незалежного та дієвого органу, який би контролював виконання розпорядниками публічної інформації. Контроль за дотриманням конституційного права на доступ до публічної інформації здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Проте оперативність та ефективність такого контролю є недостатньою. Однією з причин є недосконалий механізм притягнення до адміністративної відповідальності, закріплений нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення. Створення наглядового органу, який би міг забезпечити моніторинг у сфері доступу до публічної інформації, потребує відповідних змін у національному законодавстві.

Відсутність законодавчого закріплення визначення терміна «суспільно необхідна інформація» та чіткого визначення терміна «службова інформація» призводить до порушень прав громадян на доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес і не має фактичних підстав для віднесення її до публічної інформації з обмеженим доступом. Нині ще не вирішена проблема забез-

печення пасивного доступу до інформації, а саме несвоєчасне або неповне оприлюднення на офіційних вебсайтах органів державної влади та місцевого самоврядування інформації щодо ухвалених рішень, нормативно-правових актів. Також потрібно звернути увагу на те, що інформація, яка оприлюднюється на вебсайтах, часто є неповною, сайт побудований так, що людині важко ним користуватися, знаходити потрібну інформацію. Відкритість такої інформації не є системною і оприлюднюється з порушеннями законодавства. Варто зазначити, що низку законодавчих ініціатив вносили до Верховної Ради України для виправлення ситуації. Однак, на жаль, протягом останніх семи років жоден законопроект, який би суттєво покращував законодавство про доступ до публічної інформації, не був ухвалений.

Висновки. В Україні створено дієвий сучасний механізм правового забезпечення права на доступ до публічної інформації. Право на доступ до публічної інформації гарантується Конституцією України та регулюється відповідними законами. Однак у сучасних умовах глобалізації та розвитку інформаційного суспільства вимоги до якості правових механізмів доступу до інформації, насамперед до публічної, є досить високими. Незважаючи на досить якісне законодавство у сфері доступу до публічної інформації, є низка важливих питань у сфері забезпечення зазначеного конституційного права, які необхідно вирішити: усунути законодавчі прогалини, запровадити інститут моніторингу за дотриманням права на доступ до публічної інформації; створити відповідний наглядовий орган; вирішити проблему якості пасивного доступу до публічної інформації; мінімізувати зловживання правом на інформацію запитувачів, усунути порушення законодавства про оприлюднення інформації, що становить підвищений суспільний інтерес, та вдосконалити правовий механізм захисту права на доступ до публічної інформації. Крім того, для ефективного функціонування і розвитку України (як демократичної держави) з метою забезпечення конституційного права громадян на доступ до публічної інформації необхідно враховувати норми міжнародного та європейського права.

Список літератури:

1. Аблякімова Е.Е. Специфіка правових досліджень питань доступу до публічної інформації. *Актуальні проблеми політики*. 2014. Вип. 51. С. 388–397.
2. Богдан Ю.В. Конституційно-правові основи забезпечення доступу до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук, спеціальність 12.00.02. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2019. 228 с.

3. Доступ до публічної інформації. Досягнення та виклики від ухвалення Закону до сьогодні. *Аналітична записка*. 2019. URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/access-to-public-information-in-Ukraine.html (дата звернення: 03.01.2022).
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>(дата звернення: 03.01.2022).
5. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів. 18.06.2009. Тромсе. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#n2(дата звернення: 08.01.2022).
6. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 07.01.2022).
7. Кушнір І.В. Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини : дис. ... канд. юр. наук. Спец. 12.00.02, Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2018. 251 с. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6474/1/dysertatsia_kushnir.pdf (дата звернення: 07.01.2022).
8. Ларін Є.О. Конституційно-правові засади реалізації права на інформацію в Україні : дис. канд. юр. наук. Спец. 12.00.02, Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2020. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/uploads/documents/31933.pdf> (дата звернення: 05.01.2022).
9. Паліюк В.П. Право на доступ до публічної інформації як складова особистих немайнових прав фізичної особи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. Вип. 22. Ч. I. Т. 1. С. 189–194.
10. Постанова Верховного суду України № 820/4260/17 від 28.04.2020 р. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/88959329> (дата звернення: 07.01.2022).
11. Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації. 2020. URL: <https://ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/rekomendacz%D1%96%D1%97-z-pitan-doderzhannya-konstitucz%D1%96jnogo-prava-lyudini-%D1%96-dostup-do-%D1%96nformacz%D1%96%D1%97/> (дата звернення: 07.01.2022).
12. Тептюк Є.П. Конституційне право на доступ до публічної інформації: проблеми законодавчого регулювання та судового захисту : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2018. 237 с.

Pravdyuk A.L. ACCESS TO PUBLIC INFORMATION: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECT

The article highlights current issues of realization of the constitutional right to access public information in Ukraine. The conceptual principles of the right to access public information, in particular the principle of information openness, are considered. An analysis of the concept and content of the right to access public information. It has been found that this right is a kind of right to information that is related as a whole and a part.

Scientific views on the concept of “public information” in the context of national and international legal doctrine are analyzed. Public information is information that is freely collected, received, stored, used and disseminated. The defining feature of public information is that it was recorded in advance by any means and on any media and was in the possession of public information managers.

The article analyzes international documents and domestic legislation governing access to public information. It was stressed that the domestic legislation is high quality, clear and structured, but needs to be improved and brought into line with international standards, primarily in connection with the entry into force of the ratified Council of Europe Convention on Access to Official Documents. The main problems of realization of the constitutional right to access to information in Ukraine at the present stage are outlined.

Emphasis is placed on the need to eliminate legislative gaps, introduce the institute of monitoring and create a special supervisory body for compliance with the constitutional right to access public information; solving the problem of the quality of passive access to public information; minimizing the abuse of the right to information of inquirers, eliminating violations of the law on disclosure of information, which is of increased public interest and improving the legal mechanism for protecting the right of access to public information.

Key words: Constitution of Ukraine, constitutional law, public information, right to information.