



Сергій Власенко,
аспірант кафедри загальноюридичних дисциплін
Київського університету туризму,
економіки і права

УДК 342.732:351.751+338.48

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У статті досліджуються проблеми нормативно-правової бази у забезпеченні доступу до публічної інформації. Автор аргументує, що розвиток чинного законодавства значно розширив можливості для реалізації конституційних прав громадян на інформацію та свободу інформаційної діяльності, створив умови для реалізації потреб активної частини громадянського суспільства в інформаційній взаємодії з органами державної влади.

Ключові слова: публічна інформація, право на інформацію, доступ до інформації, нормативно-правова база у забезпеченні доступу до публічної інформації.

Розбудова громадянського суспільства і демократичної правової держави в Україні відбувається в умовах євроінтеграційних процесів, зближення правових систем і глобалізації права, співробітництва з іншими країнами, міжнародними організаціями. Їх спільною основою є існуючі демократичні стандарти, національні інтереси і права людини. Об'єктивно Україна не залишилась осторонь світових процесів, що спонукали до переосмислення інформаційної політики держави та приведення її у відповідність до вимог світових цивілізаційних тенденцій. Тому вирішення цих питань сприятиме розбудові в Україні інформаційного простору на засадах європейських цінностей, забезпеченню відкритості та прозорості влади, що створить ефективні механізми реалізації гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина на доступ до публічної інформації.

Останнім часом у науковій літературі приділяється певна увага проблемам конституційно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації. Проте реалізувати інформаційні права і свободи людини і громадянина та їх судовий захист без конституційно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації, ефективних механізмів реалізації правових норм сьогодні не під силу будь-якій країні. Тому об'єктивні процеси розвитку України висувають вимоги й до реформування інформаційного законодавства, створення дієвих конституційно-правових механізмів реалізації норм, закріплених у Конституції України.

Визначимо, що постановка проблеми у зазначеному ракурсі поки що не відбувалась, але окремі аспекти цієї проблематики знайшли висвітлення у низці досліджень вітчизняних та зарубіжних дослідників: І. Арістової, А. Васильєва,

Р. Калюжного, І. Кресіної, Б. Кормич, Девіда Лайона, А. Марущак, О. Нестеренко, В. Опришка, О. Радченка, О. Сопілка та ін.

Метою статті є дослідження конституційно-правових механізмів забезпечення доступу громадян до публічної інформації та вироблення на цій основі пропозицій щодо вдосконалення чинного інформаційного законодавства.

Відомо, що ступінь розвиненості демократії в суспільстві визначається тим, наскільки держава спроможна гарантувати та захищати громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні та інші права і свободи своїх громадян. Зазначимо, що свобода інформації і доступ до неї є не лише основоположним правом людини та громадянина, а й критерієм усіх інших свобод.

Нехтування об'єктивними обставинами і передумовами у різних сферах суспільних відносин призводить до негативних наслідків, вирішення яких можливе тільки за умов ефективного правового регулювання. Тому об'єктивні процеси розвитку Української держави висувають вимоги й до реформування нормативно-правової бази у забезпеченні доступу до публічної інформації.

Із прийняттям Конституції України (1996) відбулася переорієнтація суспільних відносин на охорону й захист прав і свобод громадян, побудову демократичної, правової держави. Саме тому нині відбувається адаптація національних особливостей, елементів правової системи України до європейського та міжнародного права.

Для нашого дослідження найбільший інтерес становить ст. 34 Конституції України, яка гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір [1]. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадянського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав конфіденційно, або для підтримання ав-

торитету і неупередженості правосуддя. Ця норма ґрунтується на положеннях актів міжнародного законодавства, до яких слід звернутися для того, щоб зрозуміти, наскільки українське законодавство і практика відповідає міжнародним стандартам.

Право на доступ до інформації гарантується такими основними міжнародними документами, як *Загальна декларація прав людини* (ст. 19), *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод* (ст. 10), *Міжнародний пакт про громадянські і політичні права* (статті 18, 19), *Рекомендація Ради Європи № R (81) 19 про доступ до інформації, що перебуває у володінні державних органів*, *Рекомендація Ради Європи № R (2002) про доступ до офіційних документів* тощо.

Проаналізуємо відповідність чинного інформаційного законодавства України щодо права людини на доступ до інформації міжнародному та європейському праву. 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» [2]. Отже, в Основному Законі України парламентаріями було враховано норми міжнародних документів щодо права людини на інформацію. Відповідно, назріла потреба внесення змін до чинного законодавства, приведення його у відповідність до сучасних суспільних потреб і міжнародних стандартів. Адже потрібно зважати на те, що формування українського інформаційного законодавства, на жаль, відбувалось хаотично, непослідовно, без чіткої концепції його розвитку.

До основних нормативно-правових актів України, що регулюють забезпечення доступу громадян до публічної інформації, належать Закони України «Про інформацію» [3], «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про науково-технічну інфор-

мацію», «Про захист інформації в автоматизованих системах», «Про інформаційні агентства», «Про державну таємницю», «Про зв'язок», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про електронний цифровий підпис», «Про телекомунікації», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних» [4] та інші, а також укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України тощо.

З огляду на стратегічну мету України — членство в Європейському Союзі — варто зауважити, що найважливішим принципом функціонування європейського адміністративного простору є відкритість та прозорість публічної адміністрації. Відповідно, державотворчі процеси в Україні мають ґрунтуватися на засадах європейських цінностей, що вимагає створення ефективних політико-правових механізмів, спрямованих, у тому числі, й на забезпечення максимальної прозорості діяльності органів державної влади. Найкращий шлях до забезпечення відкритості та прозорості влади — налагодження ефективного діалогу з громадськістю через поєднання її участі на всіх етапах прийняття управлінських суспільно значущих рішень, управлінні державними справами та забезпечення доступу до повної, об'єктивної інформації органами державної влади.

У розвинених країнах світу забезпечення доступу до публічної інформації є основним індикатором відкритості державної влади. Якщо розглядати це питання в ретроспективі, то доцільно згадати Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (1950), у якій у ст. 10 вперше йдеться про доступ до публічної інформації як права кожного та забороняється втручання органів державної влади в свободу отримання і передачі інформації та ідей за винятком випадків, коли заборона здійснюється в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню кон-

фіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду [5].

Суттєвим поштовхом для розвитку законодавства у сфері забезпечення доступу до публічної інформації в різних країнах світу стало прийняття 27 листопада 2008 р. Конвенції про доступ до офіційних документів, яка була розроблена Комітетом Міністрів Ради Європи.

Важливою подією для нашої країни в цьому контексті стало прийняття у січні 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації». Згідно зі ст. 1 цього Закону публічна інформація — це 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 є у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом [6]. Право на доступ до інформації інтерпретується як право на отримання доступу до офіційних документів, а також інформації про діяльність органів державної влади. До речі, таке розуміння права на доступ до інформації характерне і для західноєвропейської та американської наукових шкіл.

На думку автора, з набуттям чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації» активізувалася діяльність української влади щодо забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка є у володінні суб'єктів владних повноважень. Невідкладно було прийнято укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних і місцевих органів влади, інших суб'єктів, якими затверджено заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації. Практично одночасно на офіційних веб-сайтах органів державної влади та інших розпорядників публічної інформації з'явилися сторінки «Доступ до публічної інформації», де було оприлюднено нормативно-правові акти, якими визначено відповідальних за забезпечення доступу до публічної інформації, затверджено форми запитів на інформа-

цію, порядок опрацювання запитів, відшкодування витрат на копіювання та друк документів, звіти про опрацювання запитів, найбільш запитувані документи тощо.

Отже, вищевикладене актуалізує проблему розвитку законодавства у сфері забезпечення доступу до інформації і дає змогу зробити висновок, що розв'язати її можливо шляхом удосконалення інформаційного законодавства України в цілому. З огляду на це, першочерговими завданнями органів державної влади мають стати усунення суперечностей нормативно-правових актів в інформаційній сфері та узгодження правових норм між собою. Виходячи з великої кількості та розрізненості правових актів, які регулюють відносини в інформаційній сфері, обґрунтованим і доцільним залишається питання кодифікації інформаційного законодавства, окремими розділами до якого доцільно включити права і обов'язки людини і громадянина в інформаційній сфері, права і обов'язки держави, участь у міжнародному інформаційному просторі тощо.

Аналіз теорій, ідей, концепцій, чинного інформаційного законодавства України, наукових праць дає змогу зробити такі висновки.

По-перше, важливою складовою розвитку відносин в Україні у сфері забезпечення доступу до публічної інформації стало формування вітчизняного законодавства, у якому сьогодні, по суті, ураховано положення численних документів Ради Європи. Розвиток чинного інформаційного законодавства значно розширив можливості для реалізації конституційних прав громадян на інформацію та свободу інформаційної діяльності, створив умови для реалізації потреб активної частини суспільства в інформаційній взаємодії з органами влади.

По-друге, поряд із позитивними напрацюваннями залишається нерозв'язаною низка проблем, пов'язаних як з неналежним виконанням чинного інформаційного законодавства України, так і з суперечністю, неузгодженістю окремих правових норм і відсутністю дієвих конституційно-правових механізмів їх реалізації. З огляду на це, першочерговим завданням державного управління у сфері інформаційних відносин має бути приведення інформаційного законодавства України у відповідність до сучасних потреб, підвищення ефективності його застосування шляхом систематизації законодавчих актів — прийняття Інформаційного кодексу.

ПРИМІТКИ

1. Конституція України // Законодавство України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Загальна декларація прав людини // Офіційний вісник України. — 2008. — № 93. — Ст. 3103. — С. 89.
3. Про інформацію : Закон України (в новій редакції від 01.06.2011 р.) // Законодавство України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
4. Про захист персональних даних : Закон України від 1 черв. 2010 р. № 2297-VI // Законодавство України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (зі змінами) // Законодавство України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : 004/card#Public.
6. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.

Влащенко Сергей. Конституционно-правовые механизмы обеспечения доступа общественности к публичной информации.

В статье исследуются проблемы нормативно-правовой базы в обеспечении доступа к публичной информации. Автор аргументирует, что развитие действующего законодательства значительно расширило возможности для реализации конституционных прав граждан на информацию и свободу информационно-деятельности, создало условия для реализации потребностей активной части гражданского общества в информационном взаимодействии с органами государственной власти.

Ключевые слова: публичная информация, право на информацию, доступ к информации, нормативно-правовая база в обеспечении доступа к публичной информации.

Vlashchenko Sergey. Constitutional and legal aspects of providing access of citizens to public information.

In the article the author studies some problems of regulatory and legal framework in providing access to public information. The author reinforces that the development of current legislation has substantially expanded the opportunities for realization of the citizens' constitutional rights for free information activity and has created conditions for informational interaction of civil society with the state power authorities in the context of European integration processes, convergence of legal systems and globalization of law, cooperation with other countries and international organizations. Their common basis is democratic standards, national interests and human rights. Actually, Ukraine is not staying beyond the global processes stipulating the country to re-thinking its information policy and adjusting it in accordance with the requirements of global civilization trends. That is why solving these issues encourages the development of information space in Ukraine on the principles of European values, provision of openness and transparency of authorities thereby creating efficient mechanisms of realizing the right of a person and a citizen for access to public information that is guaranteed by the Constitution of Ukraine.

However, realization of information rights of a person and a citizen as well as their judicial protection without ensuring access to public information and without efficient mechanisms of realizing legal provisions today is beyond any country's power. So, intrinsic processes of Ukraine's development put forward demands for reforming information law, creating efficient constitutional and legal mechanisms of realizing provisions captured in the Constitution of Ukraine.

Key words: public information, access to information, regulatory and legal framework of access to public information