

УДК 342.732:351.751+338.48

**С.С. Влащенко,**  
аспірант кафедри загальноюридичних дисциплін  
Київського університету туризму, економіки і права

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ І ГАРМОНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

**Анотація.** У статті досліджуються проблеми реалізації права громадян на доступ до публічної інформації в контексті європейської інтеграції і гармонізації національного законодавства. Автор аргументує, що існуюча державно-правова практика щодо надання публічної інформації громадянам не відповідає стандартам демократичної держави. За результатами дослідження надано пропозиції щодо вдосконалення інформаційного законодавства України.

**Ключові слова:** публічна інформація, право на інформацію, доступ до публічної інформації, правове регулювання доступу до публічної інформації.

**Постановка проблеми.** Вхідження світового співтовариства у нове тисячоліття ознаменувалося глобальним процесом формування якісно нового — інформаційного суспільства. Об'єктивно Україна не залишилась осторонь світових процесів, що спонукали до переосмислення інформаційної політики держави та приведення її у відповідність з кращими європейськими і світовими стандартами. Тому наукову проблему можна сформулювати крізь призму сучасних демократичних суспільно-політичних процесів, які привели до формування нової філософії інформаційної політики України, спрямованої на забезпечення реалізації права громадян на доступ до публічної інформації та перспективи їх вирішення.

**Актуальність теми дослідження.** Останнім часом у науковій літературі

приділяється певна увага проблемним питанням реалізації права громадян на доступ до публічної інформації. Проте реалізувати конституційно-правові механізми забезпечення доступу громадян до публічної інформації без наявності правової основи забезпечення здійснення конституційних прав людини і громадянина на свободу інформації, а також ефективних механізмів реалізації права громадян на доступ до публічної інформації, сьогодні не під силу будь-якій країні. З огляду на це, першочерговими завданнями органів державної влади мають стати усунення суперечностей нормативно-правових аспектів в інформаційній сфері та узгодження правових норм між собою.

**Стан дослідження теми.** Відзначимо, 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.В. Арістова, В.В. Букача, В. Гастинщикова, А.В. Ємець, Н.В. Камінської, О.М. Кормілецького, О.П. Маруженка, А.І. Марущака, О.В. Нестеренко, А.В. Пазюка, Є. Пілет, О. Пушкар, О.Є. Смоляк, О.І. Яременка. Проте на наукових теренах донині залишаються відкритими до дискусії питання щодо забезпечення права кожного на доступ до публічної інформації. Саме ці питання актуалізували напрям нашого дослідження.

**Метою статті** є дослідження актуальних питань реалізації права громадян на доступ до публічної інформації в контексті європейської інтеграції і гармонізації національного законодавства та вироблення на цій основі пропозицій щодо вдосконалення чинного інформаційного законодавства.

**Виклад основних положень.** Переважна більшість нормативно-правових актів, які регулюють правові відносини в інформаційній сфері, була прийнята до набрання чинності Конституції України (1996). Із прийняттям Конституції України 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, упровадження міжнародних демократичних стандартів у розвиток інформаційної сфери.

Так, у 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 громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав конфіденційно, або для підтримання авторитету 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 [2; 3].

До основних нормативно-правових актів України, що регулюють забезпечення доступу громадян до публічної інформації належать Закони України «Про інформацію» [4], «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про науково-технічну інформацію», «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» [5], «Про захист персональних даних» [6] та інші, а також укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України тощо.

Право на доступ до інформації гарантується такими основними міжнародними документами, як Загальна

декларація прав людини (ст. 19), Конвенція про захист прав людини і основних свобод (ст. 10), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст.ст. 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.

Ми переконані, що важливою подією для нашої країни в цьому контексті стало прийняття 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. 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 [7-9].

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 інформацію, 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.

Проте, говорячи про реалізацію права на доступ до публічної інформації, доцільно визнати, що українське інформаційне законодавство

не дало відповіді на всі запитання, що створює певні перешкоди для застосування правових норм у практичній діяльності.

Так, органи влади фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом; неправомірно застосовують грифи обмеження доступу до інформації «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування» або ж взагалі залишають інформаційні запити громадян без розгляду; існують великі труднощі в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, не говорячи вже про проекти таких актів.

Органи влади не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (у тому числі, через мережу Інтернет). Не всі внутрішньовідомчі акти публікуються в офіційних виданнях і, таким чином, органи влади стають подібними до власників інформації, які на власний розсуд, приймають рішення про надання або відмову у наданні інформації. Достовірна і повна інформація про внутрішню структуру будь-якого державного органу, закріплене за ним майно, витрати на його діяльність практично недоступні для звичайних громадян.

На думку автора, існуюча державно-правова практика з питань надання інформації громадянам не відповідає стандартам демократичної держави, європейському та міжнародному законодавству.

Однією із перешкод для застосування правових норм у практичній діяльності є «ментальність» україн-

ської влади, чиновників, неусвідомлення ними ролі держави як «сервісної» структури, яка надає послуги і функціонує виключно, в інтересах громадян.

Узагальнивши зазначені проблеми, можна виокремити основні:

1. Питання застосування грифів «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування» не врегульовано на рівні закону. У чинному Законі України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. зазначається, що обмеження доступу до інформації може здійснюватися тільки відповідно до закону. Проте, сьогодні дане питання врегульовано не законом, а підзаконним нормативно-правовим актом — постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від 27.11.1998 р., відповідно до якої конфіденційній інформації, що є власністю держави, присвоюється гриф «для службового користування» (ДСК). Це надає органам влади можливість присвоювати гриф «ДСК» практично кожному документу, обмеживши в такий спосіб доступ до інформації, що міститься у цьому документі.

2. Органи влади не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (в тому числі через мережу Інтернет), ігноруючи при цьому норми постанови Кабінету Міністрів України № 3/2002 від 04.01.2002 р., указу Президента України № 683/2002 від 01.08.2002 р. тощо.

3. Відсутність спеціальних інституцій (органів), відповідальних за реалізацію права на доступ до інформації. Гарантами реалізації права на доступ до публічної інформації мають стати спеціальні органи. Такі органи мали б виконувати роль суб'єкта, до

якого можна було б оскаржити діяння органів влади щодо порушення права на доступ до інформації.

4. Закон України «Про інформацію» фактично не розмежує публічну інформацію від приватної, визначаючи конфіденційну інформацію як таку, що може належати органам влади і може поширюватися за їх бажанням.

5. Незаконним є неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації: «не для друку», «опублікуванню не підлягає» та «ДСК».

Відповідно до статті 34 Конституції України здійснення права на інформацію може бути обмежене: лише на підставі закону (а не підзаконного нормативно-правового акта) і лише 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.

Відповідно до ст. 19 Конституції України органи влади мають діяти тільки на підставах, в межах повноважень і способом, передбаченим Конституцією України і законами України, що не допускає застосування таких категорій як «поширення інформації за бажанням держави» та «самостійне визначення державним органом порядку доступу до інформації». Звідси можна зробити висновок, що органи влади не можуть самостійно, на власний розсуд, визначати режим доступу до інформації, а відтак не можуть володіти, користуватися і розпоряджатися конфіденційною інформацією, що є власністю держави, не говорячи уже про

некоректність визначення держави власником інформації.

У цій же статті сказано, що порядок обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, визначається Кабінетом Міністрів України. Така норма аналогічно суперечить попередній нормі, відповідно до якої тільки законом може бути надано статус конфіденційної інформації, а відтак Кабінет Міністрів не може мати повноважень щодо порядку її обліку, зберігання і використання, оскільки ці повноваження є також складовими елементами режиму доступу до інформації.

Зазначимо, що процедура доступу до інформації за Інструкцією, що передбачає застосування грифу, його обмеження, встановлення порядку роботи з документами та їх зберігання, умов технічного захисту інформації, функціонування експертних комісій як органу для вирішення питання доступу до інформації для «сторонніх», нагадує порядок, установлений стосовно інформації, що є державною таємницею. Суттєва відмінність полягає в тому, що суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці, регулюються відповідним законом, яким, до речі, чітко встановлено перелік інформації, яка не може бути віднесена до державної таємниці, та забороняється віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим будуть звужуватись зміст і обсяг конституційних прав і свобод людини та громадянина [10]. Інструкції державні органи можуть присвоїти гриф «ДСК» практично кожному документові, об-

меживши у такий спосіб доступ до інформації, що міститься в такому документі.

Отже, законними можна визнати лише такі грифи секретності як особливо таємно», «цілком таємно», «таємно», які визначені Законом України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р. Тому очевидно, потрібно ставити питання про скасування зазначених грифів або ж визначати на рівні закону (а не постанови), що слід вважати службовою таємницею та який порядок і підстави віднесення інформації до такої [11].

Таким чином, органи влади, на власний розсуд, не можуть визначати ні режим доступу до інформації, ні критерії її віднесення до інформації з обмеженим доступом. Якщо ж органи влади і володіють інформацією з обмеженим доступом (не конфіденційною, а таємною), то вони повинні складати і оприлюднювати зводи чи реєстри видів такої інформації.

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, вирішення цих питань сприятиме розбудові в Україні інформаційного простору на засадах європейських цінностей, забезпеченню відкритості та прозорості влади, що створить ефективні механізми реалізації гарантованого Конституцією України права людини і громадянина на доступ до інформації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України 1996 року // Законодавство України. — Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Международные пакты о правах человека и советское законодательство — М., 1976. — С. 8.
3. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. — К., 1999. — С. 201-211.
4. Про інформацію: Закон України в новій редакції від 9 трав. 2011 р. // Законодавство України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Відом. Верхов. Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.
6. Про захист персональних даних: Закон України від 1 черв. 2010 р. № 2297-VI // Законодавство України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.
7. Почепцов Г.Г. Інформаційна політика. — К., 2006. — 663 с.
8. Камінська Н.В. Захист персональних даних: проблеми внутрішньо-державного, національного і міжнародно-правового регулювання/ Н.В. Камінська// Наук. вісник Нац. акад. внутр. справ. — 2015. — №3. — С. 106-114.
9. Пазюк А.В. Міжнародно-правовий захист права людини на приватність персоналізованої інформації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 — міжнародне право/ А.В. Пазюк; Інст. міжн. відносин КНУ ім. Тараса Шевченка. — К., 2004. — 15 с.

10. Супрун В.М. Інформаційний суверенітет як один з елементів інформаційної безпеки держави: теоретико-правовий аспект / В.М. Супрун/ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Pravo/2009>.

11. Макаренко Є. Європа у XXI столітті: інформаційний вимір інтеграції/ Є. Макаренко/ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.franko.lviv.ua>.

**Влащенко С.С.**

**Реализация права граждан доступа к публичной информации в контексте европейской интеграции и гармонизации национального законодательства.**

**Анотація.** В статье исследуются проблемы реализации права граждан доступа к публичной информации в контексте европейской интеграции и гармонизации национального законодательства. Автор аргументирует, что существующая государственно-правовая практика по предоставлению публичной информации гражданам не соответствует стандартам демократического государства. По результатам исследования наведены предложения по совершенствованию информационного законодательства Украины.

**Ключевые слова:** публичная информация, право на информацию, доступ к публичной информации, правовое регулирование доступа к публичной информации.

**S. Vlashchenko**

**Realizing citizens' right for access to public information in the context of European integration and harmonization of national legislation.**

**Summary.** In the article the author examines the problems of realizing citizens' right for access to public information in the context of European integration and harmonization of national legislation. The author studies some problems of regulatory and legal framework in providing access to public information.

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.

The problem of unification and integration of existing effective ways to combat all threats to the current international and national legislation is taken to the consideration. The author reinforces that the existing state legal practices of granting access to public information do not meet the standards of democracy.

The proposals for mechanisms to counteract abuses, that should be implemented at the level of the legislative process in cyberspace, are also plagued in the article. The author provides with proposals for Ukraine to improve the national mechanism for human rights for free information activity in order to bring it into accordance with the Council of Europe standards, to extend directions and advance forms of participation in international cooperation. On the results of the study some proposals have been made on improvement of Ukrainian legislation.

**Keywords:** public information, right for information, access to public information, legal regulation of access to public information.

