УДК 354.421.44

Безверха Юлія Вілеріївна – здобувач кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

Досліджено конституційно-правове регулювання доступу до інформації, проаналізовано значну кількість теоретичних і концептуальних розробок науковців, присвячених зазначеній тематиці.

Підкреслено, що дослідження питання забезпечення доступу до інформації в Україні та його конституційно-правового регулювання прямо пов'язано з дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також є одним із важливих завдань для розбудови громадянського суспільства.

Ключові слова: інформація; доступ до інформації; правове регулювання; конституційне право.

Інформація є основним об'єктом інформаційного суспільства, і її роль сьогодні важко переоцінити. Обіг інформації в суспільстві дає підстави для висновку про появу нового виду суспільних відносин – інформаційних, що є об'єктом правого регулювання [1, с. 13].

Наукові дослідження конституційно-правового регулювання доступу до інформації завжди є актуальними. Це, насамперед, пов'язано з тим, що серед усієї сукупності суспільних правовідносин пріоритетними та вагомими для визнання світовою спільнотою сьогодні стають інформаційні правовідносини. Оскільки вони забезпечують ефективність виконання функцій держави, реалізацію прав і свобод людини та громадянина, інтегрованість політики, економіки та інших сфер життєдіяльності людини.

У XXI ст. інформація виступає головним чинником соціалізації людини, об'єднувальною ланкою між людиною, суспільством і державою. Об'єктивне і вчасне інформування громадян з боку держави та надання необхідної для функціонування держави інформації з боку громадян, отримання учасниками суспільних відносин достовірної й повної інформації про перебіг подій у країні та навколишньому середовищі, використання інформації для задоволення власних потреб є основою та запорукою побудови і формування демократичної, правової держави, громадянського та інформаційного суспільства.

Державна інформаційна політика передбачає створення таких правових норм, які б забезпечували можливість учасників правовідносин вільно реалізувати право на інформацію. Першочерговим завданням галузі інформаційного права є забезпечення основних міжнародних принципів доступу громадян до відкритої інформації: презумпція відкритості та вільного доступу до інформації; повнота та достовірність інформації; своєчасність надання інформації; обмеження права доступу до інформації відповідно до законних режимів доступу до інформації; право судового оскарження при забороні доступу громадян до відкритої інформації.

Найважливішими для людини є такі види інформації, які впливають на її життя, здоров'я, навколишнє середовище, якість продуктів харчування, рівень життя, на її права та обов'язки. Така інформація, доступ до якої не може бути обмеженим, отримала назву "відкрита інформація".

У ст. 50 Конституції України закріплено, що кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена. Тобто держава на конституційному рівні гарантує право вільного доступу до вказаних видів інформації [2].

Водночас кожна держава володіє таким переліком інформації, розголошення чи оприлюднення якої може завдати шкоди національним інтересам. Таким чином, виникає дилема пошуку балансу між реалізацією прав і свобод людини й громадянина в інформаційній сфері та забезпеченням інформаційної безпеки. Результатом вирішення такої проблеми стала поява інституту інформації з обмеженим доступом.

Якщо державні органи унеможливлюють доступ громадськості до публічної інформації, то це призводить до порушень права громадян на інформацію. Стосовно інформації з обмеженим доступом обов'язок державних органів полягає в забезпеченні захисту такої інформації легальними, тобто правовими заходами.

Таким чином, дослідження питання забезпечення доступу до інформації в Україні та його конституційно-правового регулювання прямо пов'язано з дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також підтриманням національної безпеки України, яка, відповідно до чинного законодавства України, включає в себе: захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам у всіх сферах державної політики.

Прийняття Закону України "Про доступ до публічної інформації" стало важливим кроком у сфері дотримання конституційних прав та свобод людини в Україні. Особливістю доступу до публічної інформації є набуття органами влади більшої відкритості та прозорості для громадян, що значно зменшує можливість зловживань і порушень. Закон передбачає значний набір інструментів, які дозволяють громадянам краще контролювати владу та захищати свої права.

Законодавче визначення категорії "інформація" наведено у ст. 1 Закону України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 р., відповідно до якого інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [3].

Інформація, як відомо, є засобом комунікації людей і нерідко виступає об'єктом їх діяльності. Без отримання інформації в різних її явах та формах не можливі еволюція людини та розвиток суспільства і держави. Інформація є одним з ключових понять для багатьох галузей знань. Правознавство, філософія, політологія, соціологія, історія та інші науки приділяють значну увагу цій категорії. Будь-які суспільні відносини, що є предметом регулювання права, тісно пов'язані з інформацією [4, с. 26].

Вітчизняний дослідник інформаційної сфери В. М. Брижко, констатує, що "… з огляду на загальносистемне уявлення поняття "інформація" має два аспекти:

гносеологічний аспект: інформація розглядається як відомості, як якісне значення змісту повідомлення (семантичний, якісний аспект інформації). Отже, інформація – це відомості про дійсність на основі мислення і висновків людей або вирішення завдань засобами, що наділені "інтелектуальними" можливостями. Безпосередньо це питання у 1960-х роках вивчали співробітники Всесоюзного інституту наукової та технічної інформації, які вперше в країні видали монографію під назвою "Основы научной информации", у якій підбито підсумок на той час світового та особистого досвіду;

онтологічний аспект: інформація розглядається як кількісне значення міри пропускної здатності каналу зв'язку (визначеності й упорядкованості (інтенсивності) потоку повідомлення в мережах передачі даних, що зветься "трафік") і упорядкування повідомлень (організація процесу кодування/декодування і передачі/прийому інформації). Інформація в даному аспекті розглядається як упорядкована субстанція, яку можна описати математично. При цьому під системою упорядкування розуміється будь-яка алгоритмізована система з об'єктивно заданим алгоритмом, що може бути розпізнаний. Йдеться не

про гносеологічний (змістовний) аспект інформації, а про можливості її неспотвореного перетворення-кодування для обробки в автоматизованих системах і переміщення по лініях зв'язку" [5, с. 29–31].

Право на доступ до інформації в Україні є конституційним правом людини, яке передбачене і гарантоване статтею 34 Конституції України, а саме: право кожного на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.

Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Таку інформацію ніким не може бути засекречено.

Отримання документованих або публічно оголошених відомостей про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі й навколишньому природному середовищі, є засобом участі фізичних й юридичних осіб у суспільних і державних справах. Саме тому суспільні відносини, що виникають з приводу отримання інформації, потребують правового регулювання. Особливо важливою є правова регламентація об'єктно-суб'єктного складу відносин з приводу доступу до інформації в умовах формування демократичної, правової держави в Україні, найвищою соціальною цінністю якої визнається людина.

Міжнародні стандарти, на яких ґрунтується і українське законодавство про доступ до публічної інформації, розглядають доступ у пасивному й активному аспектах. На відміну від позиції, коли активний і пасивний доступ розглядається як дії особи щодо отримання публічної інформації, міжнародні стандарти розглядають аспекти доступу саме в контексті забезпечення органом влади реалізації права на доступ до публічної інформації.

Пасивний аспект доступу (з боку органу влади) передбачає відповідь органу на запит від особи/групи осіб, забезпечення їхньої участі в засіданні колегіальних органів, надання можливості ознайомлення з публічною інформацією в органі влади.

Активний аспект доступу (з боку органу влади) – обов'язок органу влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність, ухвалені документи та проекти, що готуються, реєстр публічної інформації тощо в один або кілька способів – публікувати в ЗМІ, розміщувати на офіційних веб-сайтах, вивішувати на інформаційних стендах тощо.

Активний і пасивний аспекти доступу до публічної інформації містять компроміс: з одного боку, на орган влади покладається оприлюднення значної частини публічної інформації, що, зокрема, сприяє зменшенню запитів, а з іншого – особа може отримати

додаткову інформацію, щодо якої немає обов'язку оприлюднення, але яка за своїм статусом є публічною.

Порядок правового регулювання доступу до інформації в Україні визначається залежно від видів інформації, законодавчо закріплених у законах України "Про інформацію" та "Про доступ до публічної інформації". Відповідно до норм чинного законодавства України, залежно від доступу до інформації, виділяють два види інформації: відкрита інформація та інформація з обмеженим доступом.

Правове регулювання відкритої інформації здійснюється на основі законів України "Про доступ до публічної інформації" і "Про звернення громадян", а також інших нормативно-правових актів.

Правове регулювання доступу до інформації з обмеженим доступом регулюється Законом України "Про інформацію" та іншими законами, що визначають правовий режим певних видів утаємниченої інформації: закони України "Про державну таємницю", "Про банки і банківську діяльність", "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" тощо.

Сучасне інформаційне законодавство України щодо доктрини його формування має характер змішаної системи права: зберігши галузевий підхід традиційної континентальної системи права, воно стало на шлях публічно-правового нормотворення за доктриною загального права (англо-американської системи права), коли окремі проблеми на законодавчому рівні вирішуються на рівні окремих законів за принципами ситуаційного підходу.

Загалом, нормативно-правове забезпечення інформаційної сфери потребує суттєвого удосконалення.

Останні три роки ознаменувалися докорінними змінами у вітчизняному інформаційному законодавстві. Українським парламентом було прийнято закони України "Про захист персональних даних" від 1 червня 2010 р., "Про доступ до публічної інформації" від 13 січня 2011 р. і "Про внесення змін до Закону України "Про інформацію" від 13 січня 2011 р.

Безпосереднім стимулом для такої активності парламентарів були вимоги європейської спільноти щодо виконання Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань, передбачених, зокрема, Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи "Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною" від 5 жовтня 2005 р. № 1466 та низкою інших європейських документів.

Закон України "Про доступ до публічної інформації" містить важливі та досить прогресивні положення щодо обов'язку оприлюднення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування інформації про свою діяльність. Зокрема, позитивом є те, що в Законі закріплено надзвичайно важливий міжнародний принцип доступу до публічної інформації, згідно з яким будь-яка

інформація, що знаходиться в органі виконавчої влади, органі місцевого самоврядування, має бути відкрита і доступна, за винятком переліку відомостей, доступ до яких обмежується законом.

У Законі втілено відомий принцип Європейського суду з прав людини, за яким свобода вираження поглядів, передбачена статтею 10 Європейської конвенції з прав людини, включає в себе також право на отримання інформації від державних органів і не допускає використання довільних обмежень права на інформацію, які можуть стати однією з форм непрямої цензури [5].

Ситуаційний підхід до формування інформаційного законодавства України, з позицій когнітивного (пізнавального) аспекту, спричинив низку проблем щодо правового регулювання інформаційних відносин, зокрема такі:

– відсутність легальної, чіткої, ієрархічної єдності законів, що викликає суперечливе тлумачення для застосування норм на практиці;

– наявність великої кількості законів та підзаконних актів, що регулюють суспільні відносини, об'єктом яких є інформація, було прийнято в різний час, без погодження понятійного апарату, вони містять низку термінів, які не узгоджуються між собою за змістом, що ускладнює пошук їх, аналіз та узгодження для практичного застосування.

– різне тлумачення суб'єктами правозастосування однакових за назвою та формою понять і категорій під час надання відповідей на запити щодо доступу до публічної інформації.

Право на інформацію є одним з основоположних прав людини, яке складається з низки юридичних можливостей, серед яких право на безперешкодне ознайомлення з інформацією, яку створили або володіють органи державної влади та місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Виноградова Г. В. Правове регулювання інформаційних відносин в Україні / Г. В. Виноградова. – К. : Юстініан, 2006. – 176 с.

2. Конституція України / Верховна Рада України : офіц. вид. – К. : 2014. – 104 с.

3. Арістова І. В. Розбудова правової держави в Україні: правовий механізм забезпечення права на доступ до інформації в суспільстві / І. В. Арістова // Правова інформатика. – 2010. – № 1 (25). – С. 3– 13.

4. Костецька Т. А. Інформаційне право України / Т. А. Костецька – К. : КНТЕУ, 2009. – 170 с.

5. Брижко В. М. Правовий механізм захисту персональних даних / В. М. Брижко – К. : Парламент. вид-во, 2003. – 120 с.