

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації



І. В. Кушнір

представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – начальник Управління з питань підготовки конституційних подань та дотримання права на доступ до публічної інформації

У статті досліджуються поняття та ознаки конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації. Аналізуються поняття «публічна інформація», «ознаки конституційного права особи на доступ до публічної інформації», дається визначення названого права. Пропонуються висновки і рекомендації.

Ключові слова: публічна інформація, конституційне право особи на доступ до публічної інформації, ознаки конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Проблема дослідження конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації досліджувалася в Україні разом з усіма конституційними правами і свободами та їх забезпеченням і має важливе теоретичне значення в науці конституційного права. Названа проблема пов'язана з практичною реалізацією прав і свобод кожною, окремо взятою особою і має важливе практичне значення.

Конституційні права і свободи особи (включаючи і право на доступ до публічної інформації) досліджуються в їх міжнародному, історичному та сучасному розумінні і висвітлюються в монографіях, підручниках, посібниках, наукових статтях, тезах доповідей та повідомлень. Серед авторів, що вивчали означену проблему, можна виділити праці: С. К. Бостана, В. М. Вовк, С. Г. Грицкевича, В. А. Івановського, А. М. Колодія, Л. Р. Наливайко,

О. В. Негодченка, А. Ю. Олійника, О. В. Пушкіної, Т. А. Сироїд, М. І. Смокович та ін. Конституційні права і свободи ними досліджувалися разом, а також їх види та окремі права і свободи. Поняття та ознаки конституційного права особи на доступ до публічної інформації як окремого основного права людини і громадянина в Україні ще не досліджувалося.

Метою цієї статті є з'ясування поняття та ознак конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Відповідно до мети завданням цього дослідження є: а) розглянути праці окремих авторів щодо поняття та ознак конституційних прав і свобод особи (включаючи і право на доступ до публічної інформації); б) сформулювати ознаки конституційного права особи на доступ до публічної інформації; в) запропонувати авторське визначення конституційного права особи на доступ до публічної інформації; г) зробити висновки і рекомендації.

Дослідження конституційних прав і свобод особи в Україні різними авторами проводяться в історичному і сучасному розумінні. Серед дослідників можна виділити авторів, які розглядають поняття і характеристики ознак основних прав (включаючи і право на доступ до публічної інформації) в міжнародному праві (С. К. Бостан, А. Р. Наливайко, Т. А. Сироїд), усі конституційні права і свободи як конституційні суб'єктивні можливості (А. М. Колодій, О. В. Негодченко, О. В. Пушкіна), їх окремі групи (С. Г. Грицкевич, А. Ю. Олійник), а також конкретне конституційне право на доступ до публічної інформації та його складові елементи (В. М. Вовк, В. А. Івановський, М. І. Смокович) та ін.

С. К. Бостан, аналізуючи міжнародний аспект розуміння прав людини (включаючи і право на публічну інформацію), підкреслює значення Французької «Декларації прав людини і громадянина» 1789 р. (далі – Декларація 1789 р.) як джерела теорії

прав людини, проводить порівняння між Декларацією 1789 р. і «Загальною декларацією прав людини» 1948 р. Він виділяє декілька тез, які підкреслюють саме роль Декларації 1789 р. як першоджерела по відношенню до «Загальної декларації прав людини» 1948 р. Підсумовуючи, констатує, що «весь подальший розвиток прав людини і громадянина так чи інакше відчував і продовжує відчувати на собі сприятливий вплив цього історичного документа» [1, с. 8, 10]. Отже, С. К. Бостан шляхом застосування порівняльного та історичного методів досліджує таку ознаку конституційних прав (включаючи і право на доступ до публічної інформації), як закріплення їх нормами міжнародного права.

А. Р. Наливайко, аналізуючи історію і сучасний стан дії «Загальної декларації прав людини» 1948 р., підкреслює історію підготовки і прийняття цього документа, «навколо якого було зосереджено роботу правників та фахівців у галузі прав людини». Вона характеризує «Загальну декларацію прав людини» 1948 р. як документ, що є взірцем для забезпечення прав людини в конституціях багатьох країн світу, які є учасниками ООН. «Загальна декларація прав людини» 1948 р. разом з Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. і Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966 р. складають Міжнародний білль про права людини. На переконання А. Р. Наливайко, Україна взяла на себе зобов'язання привести своє національне законодавство, що регулює і забезпечує права людини (в т. ч. і право на доступ до публічної інформації), у відповідність з принципами «Загальної декларації прав людини» 1948 р. з метою встановлення дієвих механізмів реалізації названих конституційних прав і свобод [2, с. 6, 7]. Отже, А. Р. Наливайко переконана в тому, що одною з ознак конституційних прав людини і громадянина є їх регулювання нормами міжнародного права.

Т. А. Сироїд, досліджуючи становлення та розвиток інституту захисту прав людини на міжнародному регіональному рівні, наголошує на ролі Європи та досягнутих у цій галузі результатах у юридичному контексті під егідою Ради Європи (далі – РЄ) та у політичному контексті на чолі з Організацією безпеки і співробітництва у Європі (далі – ОБСЄ). Науковець підкреслює той факт, що одним з найвагоміших документів РЄ є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція 1950 р.). У статті 10 Конвенції 1950 р. закріплюється право на свободу вираження поглядів, що включає в себе свободу одержувати і поширювати інформацію. Т. А. Сироїд відзначає, що в своїй діяльності ОБСЄ застосовує механізми контролю за дотриманням прав людини. «Будь-яка держава учасниця ОБСЄ має право запитувати будь-якого члена організації інформацію щодо конкретного порушення прав людини. На прохання держави-учасниці ОБСЄ можуть також створюватися комісії експертів для розгляду визначених питань і можливого сприяння у вирішенні проблем з прав людини на її території» [3, с. 25]. Отже, Т. А. Сироїд підкреслює не лише універсальний міжнародний рівень захисту прав і свобод людини, а й зосереджує увагу на Європейському регіональному рівні такого захисту та ролі нормативних документів РЄ і ОБСЄ в захисті прав і основних свобод людини в Україні.

А. М. Колодій (разом з А. Ю. Олійником), досліджуючи усі конституційні права і свободи, наголошує на конституційному закріпленні свободи збирати, зберігати, використовувати і поширювати будь-яку інформацію у будь-який спосіб на свій вибір (ст. 34 Конституції України). Деталізуються положення Конституції України щодо визначення інформації в Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. (ред. 13.01.2011 р.) (далі – Закон). Законодавство передбачає певний режим доступу

до публічної інформації. Обмеження права доступу особи до відкритої інформації забороняється законом [4, с. 182-183]. Отже, А. М. Колодій (А. Ю. Олійник) підкреслюють ознаку конституційного закріплення та деталізації в законах права доступу до публічної інформації.

Конституційне право на доступ до публічної інформації разом з іншими конституційними правами і свободами досліджував О. В. Негодченко. Розглядаючи організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ, конституційне право на доступ до публічної інформації, згаданий автор відносить їх до політичних конституційних прав (ст. 34 Конституції України). Щодо розуміння конституційного права доступу до публічної інформації О. В. Негодченко розрізняє відкрити інформацію, доступ до якої дозволено усім, та інформацію з обмеженим доступом (конфіденційну, для службового користування і таємну) [5, с. 62, 68]. Отже, О. В. Негодченко до ознак конституційного права на доступ до публічної інформації відносить його конституційне закріплення та поділ публічної інформації на загальнодоступну і з обмеженим доступом.

О. В. Пушкіна досліджує право на публічну інформацію у взаємодії з правом на опозиційну діяльність та свободою слова. Вона наголошує на тому, що «одним з прав людини і громадянина, що найтісніше пов'язане з правом на опозиційну діяльність, є свобода слова, а також права щодо розповсюдження певної інформації (звісно, за умови, якщо вона не входить до переліку тієї інформації, яка згідно з чинним законодавством не підлягає публічному оприлюдненню)». О. В. Пушкіна коментує ст. 46 Закону та показує, яка саме інформація не може бути використана, й наголошує на доступі до публічної інформації, що носить характер відкритої і з обмеженим доступом. Вона зв'язує право на доступ до публічної інформації зі свободою

слова та правом на опозиційну діяльність і стверджує, що «саме тому забезпечення свободи слова та створення умов рівноправного й конкурентного інформаційного середовища є тією умовою, яка дає змогу реально гарантувати та забезпечити право людини на опозиційну діяльність» [6, с. 166-167]. Отже, О. В. Пушкіна, аналізуючи право на доступ публічної інформації, виділяє такі його ознаки, як конституційне і законодавче закріплення та доступ до відкритої інформації і інформації з обмеженим доступом.

С. Г. Грицкевич у своєму дослідженні конституційних екологічних прав і свобод окремо виділяє право людини і громадянина на екологічну інформацію. Серед екологічних прав громадян України важливе місце займає право вільного доступу до інформації про стан довкілля, оскільки така інформація необхідна для реалізації більшості інших екологічних прав. Вважається, що екологічною повинна визнаватись інформація не лише про стан довкілля і джерела впливу на нього, а й про заходи, програми, спрямовані на охорону довкілля, результати їх здійснення, відомості про заходи юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства. Класифікуючи екологічну інформацію, слід враховувати існування основних шляхів доступу до неї: а) самостійний збір інформації громадянами на підставі власних спостережень, аналізів; б) опублікування або оголошення інформації відповідними державними органами (особливо у випадках надзвичайних екологічних ситуацій); в) надання інформації на вимогу громадян чи громадських екологічних організацій. Питання про повноту, оперативність, об'єктивність і своєчасність інформації мають принципове значення. Право на отримання такої інформації закріплено у законах України: а) «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р.; б) «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя

населення» від 24 лютого 1994 р.; в) «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р., які закріплюють право особи на достовірну і своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, а також про наявні та можливі фактори ризику для здоров'я та їх ступені, які, звичайно, можуть бути пов'язані з негативним впливом на навколишнє природне середовище. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. зазначає можливість використання різних видів інформації. Правовий режим інформації з питань екології (ст. 30) встановлюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України. Стаття 34 Конституції України гарантує кожному право вільно збирати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір [7]. Отже, С. Г. Грицкевич серед ознак права на інформацію виділяє її конституційне і законодавче закріплення, шляхи доступу до неї.

А. Ю. Олійник досліджує свободу інформації як складову свободи слова. Він підкреслює, що «саме вона дає змогу кожному вільно виражати свої погляди і переконання, вільно, на свій вибір, збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб»... «Право на свободу висловлювати свою думку – це можливість без перешкод дотримуватися своїх поглядів, вільно висловлювати і виявляти свою думку, свобода шукати, отримувати і поширювати різну інформацію та ідеї усно, письмово або в іншій формі на власний вибір. Отримання різної інформації закріплюється Законом України «Про інформацію». Здійснення свободи може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку: а) з метою запобігання заворушенням чи злочинам; б) для охорони здоров'я населення; в) для захисту репутації або прав інших людей; г) для запобігання

розголошенню інформації, одержаної конфіденційно; г) для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя» [8, с. 81-82]. Отже, А. Ю. Олійник до ознак конституційного права на доступ до публічної інформації відносить їх конституційне і законодавче закріплення та можливість збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, її обмеження законом.

Розуміння публічної інформації аналізується в статті В. М. Вовк «Публічність як принцип римо-античного правового життя», де явище публічності у правовій сфері розглядається науковцем як поняття гласності, відкритості, здійснення будь-якої діяльності у присутності публіки [9, с. 196]. Отже, під поняттям «публічність» В. М. Вовк розуміє гласність і відкритість діяльності у присутності публіки.

В. А. Івановський коментує статтю 34 Конституції України, як таку, що відповідає Міжнародному пакту про громадянські і політичні права (ст. ст. 18, 19). Він вважає, що «свобода думки і слова, вільне вираження своїх переконань лише тоді дістають право на існування, коли вони спираються на право вільно збирати, використовувати і поширювати інформацію в будь-який спосіб на свій вибір». В. А. Івановський розглядає публічну інформацію і поділяє її на відкриту і з обмеженим доступом. Він також визнає, що конституційне право доступу до інформації (включаючи публічну) деталізується в законах України [10, с. 91-92]. Отже, В. А. Івановський виділяє міжнародне, конституційне та на рівні поточних законів регулювання відкритої інформації і з обмеженим доступом.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. закріплює, що «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 знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації» [11]. На думку Д. Котляра, законодавче визначення терміна «публічна інформація» не сприяє її вільній реалізації. Він пропонує визначати публічну інформацію як відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що знаходиться у володінні визначених Законом розпорядників публічної інформації або якою розпорядники публічної інформації зобов'язані володіти відповідно до законодавства [12]. Отже, таке визначення публічної інформації підкреслює визнання розпорядника публічної інформації, як такого, що сам створив (чи мав створити публічну інформацію) або володіє нею чи є розпорядником у інший, передбачений законом спосіб.

М. І. Смокович, за результатами узагальнення судової практики, виокремлює такі ознаки публічної інформації: 1) готовий продукт інформації, який отриманий або створений лише у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством; 2) заздалегідь відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація; 3) така інформація знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації; 4) інформація не може бути публічною, якщо створена суб'єктом владних повноважень не під час виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків; 5) інформація не може бути публічною, якщо створена не суб'єктом владних повноважень [13, с. 100].

У статті 1 Закону серед визначених термінів, що використовуються в Законі, відсутні поняття «публічна інформація» і «доступ до публічної інформації». Пропонуємо доповнити вказану статтю Закону такими термінами: а) публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими

засобами та на будь-яких носіях інформація, яка знаходиться у володінні визначених законом розпорядників публічної інформації або якою розпорядники публічної інформації зобов'язані володіти відповідно до законодавства України; б) доступ до публічної інформації – це можливість будь-якої фізичної особи вільно отримувати публічну інформацію різними шляхами [14].

Проаналізувавши різні праці авторів щодо поняття і ознак конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації, пропонуємо ознаки названого права: а) це можливість фізичної особи вільно збирати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір; б) закріплення такої можливості нормами міжнародного права, Конституції та законів України; в) інформація має бути відкритою; г) знаходиться у володінні визначених законом розпорядників публічної інформації або якою розпорядники публічної інформації зобов'язані володіти відповідно до законодавства України.

Отже, конституційне право фізичної особи на доступ до публічної інформації – це закріплена нормами міжнародного права, Конституції та законів України можливість фізичної особи отримувати будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді, від розпорядників, що володіють чи зобов'язані володіти нею відповідно до законодавства України.

Пропонуємо доповнити статтю 1 Закону України «Про інформацію» такими термінами: а) публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що знаходиться у володінні визначених законом розпорядників публічної інформації або якою розпорядники публічної інформації зобов'язані володіти відповідно до законодавства України; б) доступ до публічної інформації – це можливість будь-якої фізичної особи отримувати публічну інформацію різними шляхами.

Список використаної літератури

1. *Бостан С. К.* Французька «Декларація прав людини і громадянина 1789 р.» як джерело теорії прав людини / С. К. Бостан // Права людини: теорія, реальність, справедливість : мат. науково-практ. семінару (м. Дніпропетровськ, 12 грудня 2013 р.) ; уклад. канд. юрид. наук, доц. І. А. Сердюк. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 8-10.
2. *Наливайко А. Р.* Загальна декларація прав людини: історія та сучасність. – Там само. – С. 5-7.
3. *Сироїд Т. А.* Становлення та розвиток інституту захисту прав людини на міжнародному регіональному рівні. – Там само. – С. 23-26.
4. *Колодій А. М., Олійник А. Ю.* Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : підруч. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 350 с.
5. *Негодченко О. В.* Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини : моногр. – Дніпропетровськ : Вид-во Дніпропетр. ун-ту, 2003. – 448 с.
6. *Пушкіна О. В.* Система прав і свобод людини та громадянина в Україні: теоретичні і практичні аспекти забезпечення. – К. : Логос, 2006. – 416 с.
7. *Грицкевич С. Г.* Право людини і громадянина на екологічну інформацію в Україні // Права людини та інформація : зб. наук. праць. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2001. – С. 35-44.

8. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : моногр. – К. : Алерта, КНТ, Центр навчальної літератури, 2008. – 472 с.
9. Вовк В. М. Публічність як принцип римо-античного правового життя / В. М. Вовк // Публічне право. – 2014. – №1. – С. 195-200.
10. Коментар до Конституції України : друге вид., виправл. й допов. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. – 412 с.
11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314. Поточна ред. від 09.06.2013 р.
12. Концепція законопроекту щодо вдосконалення окремих положень законодавчих актів у сфері доступу до публічної інформації / Підг. Дмитро Котляр. Проект від 10.11.2014 р.
13. Смокович М. Доступ до публічної інформації: окремі аспекти теорії та судової практики / М. І. Смокович // Право України. – 2014. – № 3. – С. 97-107.
14. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650. Поточна ред. від 02.03.2014 р.

Стаття надійшла до редакції: 19.02.2015.

Notion and signs of the constitutional right of a person to access to public information

I. V. Kushnir

The paper examines the concept and features of the constitutional right of access to public information. The concepts public information signs constitutional right of access to public information, defines the said law. We offer conclusions and recommendations.

Keywords: public information, the constitutional right of access to public information, signs constitutional right of access to public information.

Received: 19.02.2015.

Поняття и признаки конституционного права физического лица на доступ к публичной информации

И. В. Кушнир

В статье исследуются понятия и признаки конституционного права человека на доступ к публичной информации. Анализируются понятия «публичная информация», «признаки конституционного права человека на доступ к публичной информации», дается определение названного права. Предлагаются выводы и рекомендации.

Ключевые слова: публичная информация, конституционное право человека на доступ к публичной информации, признаки конституционного права человека на доступ к публичной информации.

Получено: 19.02.2015.