

### Розділ III АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО.

УДК 351.35.078.3



**Вітвіцький Сергій Сергійович,**  
доктор юридичних наук, доцент  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

#### ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ В КОНТЕКСТІ КОНТРОЛЮ ГРОМАДЯН ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВИ

*Статтю присвячено дослідженню проблем доступу до публічної інформації в контексті контролю громадян за діяльністю держави. З'ясовано, що можливість доступу громадян до публічної інформації щодо діяльності органів влади виступає одним із головних засобів здійснення контролю громадян за діяльністю владних структур. Важливе місце у зазначених процесах займають засоби масової інформації.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, державні органи, засоби масової інформації, демократична держава, публічна інформація, доступ до публічної інформації, контроль громадян за діяльністю держави, інформаційне законодавство, безпідставна відмова у наданні інформації, інформаційна культура.

В умовах розвитку інформаційного суспільства власне інформація є не просто економічним, політичним і соціальним ресурсом, а й тим фактором, який визначає національну безпеку. Доступ до будь-якої інформації у сфері діяльності органів державної влади здатний ефективно вплинути на корупційну ситуацію в державі, яка нині набуває загрозливих масштабів для національної безпеки. У свою чергу, доступ до публічної інформації може сприяти відкритому та прозорому обговоренню всіх існуючих проблем через діалог між владою та громадянським суспільством.

Зазначена проблематика актуалізується зростанням недовіри громадян до органів державної влади і необхідністю кардинального переходу від закритості всіх гілок влади до відкритості, гласності та прозорості в їхній діяльності. Тому дослідження, пов'язані з юридичним аспектом публічної інформації, мають зараз особливу значимість, тим більше, якщо ця проблема пов'язана з правами людини, які на сучасному етапі державотворення України не лише займають привілейоване становище у формуванні правової, соціальної держави та громадянського суспільства, а й визначаються як чинник стратегії сталого розвитку держави та суспільства.

На сьогоднішній день та в найближчій перспективі питання доступу до публічної інформації матиме переважно глобальний характер. Ця обставина додатково підвищує вагомість зазначеної проблематики та вказує на її як теоретичне, так і практичне значення.

Проблематику доступу до публічної інформації активно досліджують як зарубіжні, так і вітчизняні вчені, а саме: Є. Алексєєва, О. Андрійко, В. Андрушко, А. Антопольський, О. Бандурка, Ю. Барабаш, А. Буханевич, Т. Бухтатий, В. Гаращук, І. Гнибіденко, Р. Головенко, О. Головій, С. Денисюк, О. Задков, В. Євдоченко, А. Колот, Д. Котляр, С. Лапін, О. Литвиненко, О. Лісіцина, Л. Наливайко, О. Нестеренко, О. Новікова, О. Олійник, І. Павлов, В. Паламарчук, О. Помазуєв, І. Саліхов, Т. Слінько, С. Тарадай, Т. Тімербаєв, І. Фурман, Л. Хоть, В. Чубарук, Т. Шевченко, Е. Шеріл, С. Янішевський, О. Ярмонова та ін. Проте в межах юридичної науки ще не склалося одностайного та науково обґрунтованого підходу щодо доступу до публічної інформації, адже навіть прийняття нових законодавчих актів у зазначеній сфері залишило невирішеними низку теоретичних та практичних питань.

Громадський контроль розглядається як спроба подолання закритості структур, які створюють найбільшу загрозу правам особистості [1, с. 7]. Сформувати громадянське суспільство неможливо без розробки і застосування механізму контролю за органами держави. Наголосимо, що саме обмін інформацією — це добре випробуваний засіб зміцнення довіри громадян до спроможності державних органів ефективно і продуктивно керувати своєю країною [2, с. 261]. Вільний доступ громадян до інформації є необхідним атрибутом сучасної демократії, тому інформація, створювана державними органами у всіх сферах і на всіх рівнях, повинна бути доступною для населення, а будь-які офіційні заборони на такий доступ повинні належним чином обґрунтовуватися і стосуватися якомога меншої частини цієї інформації [3, с. 5]. Отже, доступ до публічної інформації та контроль за діяльністю державних органів можна визначити як взаємообумовлені, взаємопов'язані та взаємодоповнюючі процеси у розвитку громадянського суспільства, становленні правової держави, особливо в умовах світової глобалізації та євроінтеграції, розвитку інформаційного суспільства в Україні.

У праві демократичного суспільства важливо мати основу, яка забезпечувала б налагодження зворотних зв'язків між системою інститутів громадянського суспільства та державними органами. Засоби масової інформації є дієвим каналом інформування суспільства про діяльність влади, а також інформування влади і суспільства про життя суспільства та його реакції на дії влади [4, с. 3]. Зауважимо, що засоби масової інформації у демократичному суспільстві та правовій державі повинні брати активну участь у державному будівництві, надавати позитивний вплив на суспільство [5, с. 414]. Забезпечення представникам засобів масової інформації та громадськості права на доступ до офіційних документів та права бути присутніми на засіданнях органів влади є гарантією політичної свободи, а також стимулює громадян до виконання обов'язків [6, с. 3].

Для ефективного вирішення проблеми ініціювання розвитку громадянського суспільства неможливо обійтися без правового забезпечення відкритого доступу до інформації. Ще в перші роки незалежності України були закладені правові основи розвитку вітчизняного інформаційного законодавства. У 1992 році прийняті Закони України «Про інформацію» від 2 жовтня [7] та «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада [8], згодом прийнято Закони України «Про науково-технічну інформацію» від 25 червня 1993 року [9]; «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 року [10]; «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 року [11]; «Про рекламу» від 3 липня 1996 року [12], «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23 вересня 1997 року [13], «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» [14]. До того ж розвиток вітчизняного інформаційного законодавства постійно доповнюється підзаконними нормативними актами [15; 16; 17; 18; 19 та ін.], відповідно до яких держава створює умови для розбудови інформаційного суспільства в Україні. Разом з тим у досліджуваній сфері все ж таки спосте-

рігається недостатня нормативна забезпеченість, колізійність правових приписів та невідповідність деяких норм права сучасному розвитку суспільства. Одним із можливих варіантів усунення вказаних недоліків інформаційного законодавства стане прийняття Інформаційного кодексу України.

Безпосередня участь громадян у контролі за діяльністю органів державної влади, тотальна боротьба з корупцією неможлива без реалізації права громадян на отримання інформації [20]. У цьому контексті необхідно зауважити, що Україна як правова держава проголосила право особи на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації також і на конституційному рівні (ч. 2 ст. 34) [21]. Основний Закон, крім безпосереднього закріплення права на інформацію, містить значну кількість норм, які можна розглядати як окремі аспекти правового регулювання зазначеного права (ст. 17, 31, 32, 34, 50, 92 Конституції України тощо). Необхідним також на конституційному рівні видається закріпити поняття «свобода масової інформації», оскільки саме представники засобів масової інформації своєю діяльністю забезпечують доступ громадян до необхідної інформації, у тому числі і щодо роботи органів держави та прийнятих ними рішень.

Безумовно, більшість демократичних країн у своєму національному законодавстві про доступ до інформації виходять із загальновизнаних міжнародних принципів права та міжнародних стандартів. Таку основу, і в Україні також, створюють Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року [22], Міжнародний Пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року [23], Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04 листопада 1950 року [24] та ряд інших міжнародних документів. Перераховані міжнародні акти є фундаментальними для удосконалення українського законодавства, яке регулює реалізацію права людини та громадянина на доступ до публічної інформації.

На сучасному етапі розвитку українського законодавства у сфері доступу до публічної інформації можливість отримання останньої полегшується наявністю Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року [25], який спрямований на удосконалення принципів взаємовідносин держави та громадянина. Закон позитивно впливає на публічну владу, покладаючи на неї обов'язок надавати інформацію, створювати відповідні умови для можливості реалізації права на інформацію, а також встановлює правові підстави та умови, лише за наявності яких це право може бути обмежено [26, с. 35].

Однією з головних новел Закону, у порівнянні з чинними раніше нормами інформаційного законодавства та зокрема Закону України «Про інформацію» (у новій редакції), є те, що у ньому вперше регламентовано визначення терміну «публічна інформація»: 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, визначених Законом «Про доступ до публічної інформації».

Необхідно підкреслити, що Законом України «Про доступ до публічної інформації» також спрощено процедури подання запитів і терміни отримання відповідей на них. Постановою Кабінету Міністрів України «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» від 25 травня 2011 року передбачено максимально спрощену процедуру подання запиту поштою, електронною поштою, телефоном чи факсом [27]. Так, з більше ніж 30 тисяч громадян, які звернулися із запитом до органів публічної влади, половина скористалася електронною поштою [28, с. 46].

З часу набуття чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації», за даними Інституту масової інформації, у 20 разів зросла кількість інформаційних запитів

від представників засобів масової інформації, які раніше надсилали запити відповідно до Закону України «Про інформацію» [29, с. 280]

Таким чином, на рівні юридичного забезпечення в Україні фактично сформовано максимально спрощену процедуру доступу до публічної інформації, яка здебільшого відповідає європейським стандартам; визначено механізм її реалізації, встановлено інформаційним законодавством види контролю, у тому числі і громадський, що є значною перевагою та здобутком формування інформаційного демократичного суспільства в Україні.

Поза тим, не дивлячись на всі досягнення удосконаленого інформаційного законодавства, у процесі реалізації Закону України «Про доступ до публічної інформації» на практиці виникає чимало труднощів: організаційно-правових, матеріальних, кадрових тощо [30, с. 172].

Практика свідчить, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом, неправомірно застосовуються грифи обмеження доступу до інформації ДСК «для службового користування» тощо [31, с. 115].

У наш час інформаційного суспільства та демократичного розвитку держави основною метою правового регулювання в інформаційній сфері є гарантування прав та свобод людини. Нагальним завданням є забезпечення дотримання чинного законодавства у сфері публічної інформації.

Після проведеного аналізу права на доступ до публічної інформації в контексті контролю громадян за діяльністю держави необхідно зазначити наступне.

1. Можливість доступу громадян до публічної інформації щодо діяльності органів влади виступає одним із головних засобів здійснення контролю за діяльністю владних структур. На сучасному етапі, незважаючи на наявні позитивні тенденції, практично докорінне оновлення законодавства про доступ до публічної інформації, проблема забезпечення законності і реалізації прав громадянина продовжує залишатися однією з найбільш актуальних у сфері юридичної науки.

2. Сьогодні державно-правове регулювання доступу до публічної інформації в Україні не ґрунтується на чітко вибудованій науковій концепції і тому має цілий ряд вагомих недоліків, насамперед тому, що воно не передбачає ідею створення єдиного інформаційного комплексу. Розвиток наукових досліджень із нових сучасних позицій теоретичної розробки у сфері прав громадянина на публічну інформацію сприятимуть практичному вирішенню багатьох правових проблем.

3. Контроль громадян за діяльністю держави та доступ громадян до публічної інформації є взаємообумовленими, взаємопов'язаними та взаємодоповнюючими процесами в розвитку громадянського суспільства, становленні правової держави, особливо в умовах світової глобалізації та євроінтеграції. За нинішніх умов інформаційного розвитку українського суспільства, в аспекті забезпечення доступу громадян до публічної інформації важливим суб'єктом є представники засобів масової інформації. Незалежні засоби масової інформації є неодмінною умовою формування громадянського суспільства та правової держави.

4. Правову основу інформаційного напрямку діяльності держави складають основоположні нормативно-правові акти інформаційного законодавства: Конституція України, закони, підзаконні нормативні акти та основоположні міжнародні документи, які весь час доповнюються та удосконалюються згідно з вимогами часу. Прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало важливим кроком для законодавчого урегулювання права на інформацію та в забезпеченні прозорості і відкритості у діяльності органів державної влади, який, за оцінкою вітчизняних та зарубіжних експертів, переважно відповідає загальновизнаним світовим та європейським стандартам. Для формування розви-

неної системи надання достовірної публічної інформації недостатньо тільки нормативно встановлених правил, потрібно забезпечити їхню реалізацію і виконання. Необхідне вдосконалення механізму правового доступу до публічної інформації.

5. Актуальними залишаються питання формування інформаційної культури серед представників влади, настання їхньої юридичної відповідальності за невиконання своїх прямих обов'язків у сфері надання інформації.

У контексті проведеного аналізу важливим видається запозичення зарубіжної практики надання громадянам публічної інформації в аспекті проведення останніми контролю за діяльністю органів державної влади.

### Список використаних джерел

1. Контроль за соблюдением прав человека в закрытых учреждениях России : Сборник статей / [Ред.-сост. Л. Н. Виноградова]. — М. : Фолио, 2006. — 238 с.

2. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. — К. : Фенікс, 2011. — 336 с.

3. Тимербаев Т. А. Конституционное право граждан Российской Федерации на доступ к информации (региональный аспект): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Тимербаев Тимурбек Афтахович. — Уфа, 2006. — 219 с.

4. Алхутова Г. А. Средства массовой информации в Российской Федерации: конституционно-правовые основы деятельности: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Алхутова Галина Алексеевна. — М., 2002. — 151 с.

5. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія / Л. Р. Наливайко. — Х. : Право, 2009. — 600 с.

6. Нестеренко О. В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект: дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нестеренко Оксана В'ячеславівна. — Х., 2008. — 20 с.

7. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.

8. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 1. — Ст. 1.

9. Про науково-технічну інформацію : Закон України від 25 червня 1993 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 33. — Ст. 345.

10. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 10. — Ст. 43.

11. Про інформаційні агентства : Закон України від 28 лютого 1995 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 13. — Ст. 83.

12. Про рекламу : Закон України від 3 липня 1996 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 39. — Ст. 181.

13. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів : Закон України від 23 вересня 1997 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 50. — Ст. 302.

14. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 09 січня 2007 року // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 12. — Ст. 102.

15. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінет Міністрів України від 04 січня 2002 року // Офіційний вісник України. — 2002. — № 2. — С. 234. — Ст. 57.

16. Про парламентські слухання «Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова та цензура в Україні» : Постанова Верховної Ради України від 24 жовтня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 46. — Ст. 351.

17. Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні : Постанова Верховної Ради України від 01 грудня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 15. — Ст. 131.

18. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінет Міністрів України від 03 листопада 2010 року // Офіційний вісник України. — 2010. — № 84. — С. 36. — Ст. 2945.

19. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року // Урядовий кур'єр. — 2013. — № 105.

20. Лутковська В. Відсутність діалогу з громадянським суспільством у питаннях доступу до публічної інформації — це виклик органам державної влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3576:2014-03-25-12-31-25&catid=14:2010-12-07-14-4426&Itemid=75](http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3576:2014-03-25-12-31-25&catid=14:2010-12-07-14-4426&Itemid=75).

21. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 (зі змінами внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. // Офіційний вісник. — 2014. — № 19. — Ст. 583).

22. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року // Офіційний вісник України. — 2008. — № 93. — Ст. 3103.

23. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043)

24. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року // Урядовий кур'єр. — 2010. — № 215.

25. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.

26. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» / [Р. Головенко та ін. ; заг. ред.: Д. Котляр]. — К. : [б. в.], 2012. — 336 с.

27. Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року // Урядовий кур'єр. — 2011. — № 102.

28. Абетка з доступу до публічної інформації: навчально-методичний посібник / За ред. Д. М. Слизьконіс, В. В. Тарана; автори-укладачі: Р. В. Балабан та ін. — К. : Центр Політичних Студій та Аналітики, 2012. — 88 с.

29. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : НІСД, 2013. — 576 с.

30. Садовська А. Л. Посилення гарантій права на доступ до публічної інформації в системі комунікацій між державою та громадянами / А. Л. Садовська // Актуальні проблеми державного управління. — 2013. — № 2. — С. 169-177.

31. Демократичні засади організації і функціонування вищих органів державної влади України : монографія / [Ю. Г. Барабаш, І. І. Дахова, О. П. Євсєєв та ін.] ; за заг. ред. Ю. Г. Барабаша. — Х. : Право, 2013. — 272 с.

**Витвицкий Сергей Сергеевич,**  
доктор юридических наук, доцент  
(Донецкий юридический институт МВД Украины)

### **ПУБЛИЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ КОНТРОЛЯ ГРАЖДАН ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ГОСУДАРСТВА**

*Статья посвящена исследованию проблем доступа к публичной информации в контексте контроля граждан за деятельностью государства. Выяснено, что возможность доступа граждан к публичной информации о деятельности органов власти выступает одним из главных средств осуществления контроля граждан за деятельностью властных структур.*

**Ключевые слова:** гражданское общество, государственные органы, средства массовой информации, демократическое правовое государство, публичная информация, доступ к публичной информации, контроль граждан за деятельностью государства, информационное законодательство, безосновательный отказ в предоставлении информации, информационная культура.

**Sergey Vitvitsky,**  
doctor of legal sciences  
(Donetsk law Institute of the MIA of Ukraine)

### **PUBLIC INFORMATION IN THE CONTEXT OF PUBLIC CONTROL ACTIVITIES OF STATE**

*The article is devoted to the study of problems of access to public information in the context of citizens' control over the activities of the state. It was found out that the possibility of citizens' access to public information about the activities of government bodies is one of the main means of exercising citizens' control over the activities of power structures. An important place, in the designated processes, is occupied by the mass media. In the context of this, the issues of forming an information culture among the representatives of power remain topical. The need to improve the mechanism of legal access to public information was noted.*

**Key words :** civil society, state bodies, mass media, democratic and rule-of-law state, public information, access to public information, citizens' control over state activity, information legislation, groundless refusal to provide information, information culture.

Надійшла до редколегії 15.01.2017