

Тептюк Є. П.,
суддя

Черкаського районного суду Черкаської області

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Анотація. Стаття присвячена висвітленню конституційно-правового визначення поняття права на доступ до публічної інформації. Розкривається зміст поняття конституційного права на доступ до публічної інформації шляхом визначення та аналізування його основних ознак.

Ключові слова: доступ до публічної інформації, конституційні права людини та громадянина на публічну інформацію, конституційно-правові гарантії на інформацію.

Постановка проблеми. Розвиток України як демократичної держави робить дуже актуальною проблему залучення громадян до процесу вироблення і прийняття державних рішень, контролю за діяльністю держави, розвитку усіх форм безпосередньої демократії. Право на доступ до публічної інформації в сучасному інформаційному суспільстві є одним з ключових конституційних прав людини. Воно ґрунтується, в першу чергу, на основоположних міжнародних актах – Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права.

Право на доступ до інформації є конституційним правом людини, передбачене і гарантоване статтею 34 Конституції України: «Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. 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 інших прав людей, для запобігання розголошення інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя» [1, с. 115]. Конституція також, окрім права кожного вільно збирати інформацію, у статті 32 закріплює право кожного громадянина знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Стаття 50 гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також стаття 57 гарантує право знати свої права та обов'язки, встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення. Основний зміст права доступу до інформації зосереджено у вище перелічених статтях Конституції України, 13 січня 201 року, із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2, с. 446], було введено поняття «публічна інформація». Законодавче визначення поняття права громадян

на доступ до публічної інформації є новацією національного законодавства і, як наслідок, потребує додаткових теоретичних і наукових досліджень для належного застосування у практичній діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення законних прав та інтересів громадян.

Зміст поняття розкривається шляхом визначення його основних ознак. Оскільки зміст поняття складають необхідні, істотні ознаки предмета, то визначити поняття – означає з'ясувати істотні ознаки предмета [3, с. 48]. Визначення дає відповідь на запитання про те, що є даний предмет, і разом з тим обмежує визначувальний предмет від усіх інших суміжних з ним предметів [4, с. 56]. Відтак, постає за необхідне більш детальне та ширше вивчення конституційного права на доступ до публічної інформації і перш за все необхідно сформулювати поняття конституційного права на доступ до публічної інформації.

Аналіз досліджень і публікацій. В Україні доступ до публічної інформації законодавчо врегульовано лише нещодавно, тому по даній проблемі дослідження науковців порівняно небагато. Серед них варто виділити роботи О.В. Скрипника, Ю.М. Тодики, В.Ф. Погорілка, М.В. Скріябіної та ін. Проте вони у своїх працях переважно досліджують відповідні норми міжнародного та національного конституційного права, вітчизняної правозастосовчої практики. В даному дослідженні пропонується дослідити проблему конституційно-правового визначення поняття права громадян на доступ до публічної інформації, звернувши увагу на основні загальнотеоретичні аспекти у сфері конституційного права на доступ до інформації, провівши їх аналіз на основі порівняльного методу.

Метою даного дослідження є необхідність висвітлити та розкрити сутність й зміст такого поняття, як конституційне право громадян на доступ до публічної інформації. Визначити його основні особливості та ознаки.

Виклад основного матеріалу. Право на інформацію знайшло своє закріплення в ряді міжнародних нормативних документів. У 1946 році Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй ухвалила одну зі своїх найперших резолюцій, де зазначено: «Свобода інформації є фундаментальним правом людини і критерієм для всіх свобод, яким присвячено Організацію Об'єднаних Націй» [5, с. 19].

Загальна декларація прав людини, прийнята 10 грудня 1948 року на сесії Генеральної асамблеї ООН, а саме стаття 19 регламентує право на свободу переконань, їхнє вільне вираження, що включає в себе й свободу пошуку, одержання й поширення інформації та ідей будь-якими засобами незалежно від державних кордонів [6, с. 21]. Конвенція про захист прав людини й основоположних

свобод 1950 року також закріплює положення щодо права особи на інформацію. Так, у статті 10 Конвенції зазначено, що кожна людина має право на свободу думки, воно включає в себе свободу дотримуватися власних поглядів і свободу одержувати або поширювати інформацію та ідеї без втручання з боку публічної влади, незважаючи на державні кордони [7, с. 260]. Стаття 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року закріпила положення, відповідно до якого кожна людина має право на вільне вираження своєї думки, що включає й свободу шукати, одержувати й поширювати будь-яку інформацію й ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово, за допомогою преси, художніх форм вираження або іншими способами за своїм вибором [8].

В Україні, як і в інших цивілізованих державах, конкретизація цього права знайшла місце на рівні Основного Закону і поточного законодавства. Конституція України вперше у нашій державі в своїх статтях закріпила положення, згідно з яким «кожен має право вільно збирати, зберігати використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. 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 інших прав людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя», стаття 34.; «кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею», стаття 32; «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», стаття 50; «кожному гарантується право знати свої права і обов'язки», стаття 57 [1, с. 125].

З метою забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить публічний інтерес, 13 січня 2011 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про доступ до публічної інформації», що набрав чинності 9 травня 2011 року.

В даному Законі вперше в Україні було введено поняття «публічна інформація», і передбачено право доступу до неї. Ми в нашій роботі спробуємо визначити поняття конституційного права громадян на доступ до публічної інформації шляхом визначення його предмета і відокремлення від усіх інших суміжних з ним предметів.

В Законі визначено, 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,

визначених цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.

Право на доступ до публічної інформації гарантується: 1) обов'язком розпорядників інформації надавати і оприлюднювати інформацію, окрім випадків, передбачених законом; 2) визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; 3) максимальним спрощенням процедури подання запиту і отримання інформації; 4) доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; 5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; 6) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію.

Найпоширенішим видом визначення предмета є його визначення через рід та видову відмінність, якою є ознака чи група ознак, за яким предмет відрізняється від інших родових предметів. Дані ознаки повинні виражати сутність предмета, що визначається і мати достатню кількість, щоб відокремити його від схожих предметів.

Таким чином, нам потрібно визначити поняття «конституційне право» на доступ до публічної інформації через його рід та його видові ознаки. Родовим поняттям для даного визначення є поняття «конституційне право людини (громадянина)». Поняття «конституційне право людини (громадянина)» в науковій літературі має ряд різноманітних визначень. Великий енциклопедичний юридичний словник визначає конституційні права і свободи людини як «закріплені в Конституції України права і свободи, які належать кожній людині, незалежно від наявності чи відсутності правового зв'язку між нею і Українською державою (громадянства)» [9, с. 48]. П.М. Рабінович вживає термін «основоположні права людини» і визначає їх як «певні можливості людини, котрі необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства і забезпечені обов'язками інших суб'єктів» [10, с. 18]. У визначенні О.В. Скрипнюка конституційні права та свободи людини – це важливий елемент конституційно-правового статусу особи, зміст якого визначають закріплені та гарантовані Конституцією України межі легітимної діяльності або поведінки особи чи осіб щодо задоволення своїх політичних, соціально-економічних, культурних та інших соціальних потреб [11, с. 307].

Як видно з викладеного вище, більшість визначень в літературі визначають головною родовою ознакою конституційних прав людини їх основоположний характер по відношенню до інших прав і закріплення цих прав в Конституції.

Права та свободи людини мають системний характер. При цьому вони різняться за багатьма істотними ознака-

ми, які дозволяють класифікувати їх за певними критеріями [12, с. 184].

Ю.М. Тодика в своїх наукових працях визначив наступну класифікацію конституційних прав і свобод людини, на основі певних критеріїв, а саме: 1) залежно від суб'єкта вони переділяються на права людини та права громадянина, останні з яких є більш поширеними; 2) залежно від виду суб'єкта вони переділяються на індивідуальні та колективні; 3) за генезисом – на природні та похідні; 4) за характером утворення – на основні (конституційні) і доповнювальні (конкретизуючі); 5) за черговістю внесення до конституції – на права першого, другого і третього покоління; 6) за ступенем їх абсолютизації – на такі, що підлягають обмеженню та такі, що не можуть бути обмеженими; 7) за змістом – на громадянські (особисті), політичні, економічні, соціальні та культурні [13, с. 136].

Цей підхід, на нашу думку, дає можливість найбільш точно підійти до визначення поняття конституційного права людини (громадянина) на доступ до публічної інформації.

Право на інформацію – одне з основних першочергових громадянських прав людини (громадянина), яке закріплене основоположними документами з прав людини та Конституцією України. Яке може бути обмежене лише в чітко передбачених законом випадках.

Конституційне закріплення права кожного на інформацію зумовлює розширення інформаційних можливостей особи, розвиток якісно нових інформаційних відносин між нею і державою, становлення інформаційного суспільства [9, с. 72].

Термін «публічна інформація» визначає більш вузьке коло інформації, право на яку закріплене в Конституції. Особливість цієї інформації обумовлена специфікою її утворення і суб'єктом, в розпорядженні якого вона перебуває, тобто вона отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, або знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників, визначених законом.

Ми можемо також відзначити, що з точки зору юридичної природи конституційне право на доступ до публічної інформації за своїм змістом є похідним правом від основного права людини (громадянина) на інформацію. Це право призначене для забезпечення правового статусу особи шляхом її доступу до інформації для вироблення адекватного бачення і оформлювання чітких поглядів щодо стану суспільства, в якому вона перебуває, та щодо органів влади, які ними керують, та покликане посилити довіру громадськості до органів державної влади.

Висновки. З урахуванням усіх отриманих раніше визначень спробуємо узагальнити їх і скласти загальне поняття «конституційне право на доступ до публічної інформації».

Конституційне право на доступ до публічної інформації – це передбачене Конституцією України процесуальне право кожного в рамках участі в правовому процесі діяльності держави особисто або колективно, відповідно до закону і за встановленою формою, шляхом ознайомлення з оприлюдненою інформацією та шляхом звернення з інформаційним запитом, отримувати всю інформацію, яка отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, або знаходиться у

володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників, визначених законом, і обмеження якої чітко визначене законом.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – С. 445–447.
3. Жеребкін В.С. Логіка : підручник. – 9-те вид., стер. – К. : Т-во «Знання», КОО, 2006. – 255 с.
4. Котляревська Г.М. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики) : Монографія. – К. : Парламентське видавництво, 2012. – 168 с.
5. Свобода інформації : навч. посіб. Для державних службовців / [пер. з англ. Р.Топольського]. – К. : Тютюкін, 2010. – 128 с.
6. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Международная защита прав и свобод человека: Сб. документов. – М., 1990. – С. 19–29.
7. Про ратифікацію Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – С. 259–270.
8. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. : Ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148 – VIII від 19 жовтня 1973 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : //zakon1.rada.gov.ua.
9. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина / За редакцією академіка НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2008. – 251 с.
10. Рабинович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Навч. Посібник. – Вид. 10-е, доповнене. – Львів : Край, 2008. – 192 с.
11. Скрипнюк О.В. Конституційне право України. Академічний курс : [підруч.] / О.В. Скрипнюк. – К. : Ін Юре, 2010. – 525 с.
12. Держава і право у світі сучасної юридичної думки – ред. О.Ф. Андрійко, В.П. Горбатенко (співголова), В.Н. Денисов та ін. – К. : Юридична думка, 2010. – 456 с.
13. Конституційне право України : [підруч.] / за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. – К., 2002. – 544 с.

Тептюк Е. П. Конституционно-правовое определение понятия права на доступ к публичной информации

Аннотация. Статья освещает конституционно-правовое определение понятия права на доступ к публичной информации. Раскрывается содержание понятия конституционного права на доступ к публичной информации путем определения и анализа его основных признаков.

Ключевые слова: доступ к публичной информации, конституционные права человека и гражданина на публичную информацию, конституционно-правовые гарантии на информацию.

Teptyuk E. Constitutional and legal definition of the right of access to public information

Summary. The article is devoted to the constitutional and legal definition of the right of access to public information. It reveals the meaning of the constitutional right of access to public information by identifying and analyzing its key features.

Key words: access to public information, constitutional rights and civil rights to public information, the constitutional and legal safeguards for information.