

України у світлі практики Європейського суду з прав людини // Порівняльно-аналітичне право, 2014, № 5.

*М. В. Савчин.*

**ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ** – гарантована кожному можливість отримувати безпосередньо від суб'єктів вл. повноважень, орг-цій, підприємств, громад. об'єднань, що виконують специф. функції та/або повністю чи частково фінансуються з бюджету, інформацію про їх діяльність, яка включає право отримувати офіц. док-ти, а також від приватноправ. юрид. осіб – суспільно необхідну інформацію про їх діяльність і можливість знайомитися з відомостями про себе. Окр. різновидом Д. д. п. і. є Д. д. п. і. у формі відкритих даних.

Д. д. п. і. – це міжнар. стандарт, відповідно до якого всі док-ти органів вл. мають бути відкритими для громадськості за невел. винятками. Право на Д. д. п. і. має фундам. значення для реалізації ін. прав і основополож. свобод людини та гр-нина, а також здійснення громад. контролю за діяльністю органів вл.

Законод. закріплення права на Д. д. п. і. є світ. тенденцією, яка охопила Європу, Півн. й Півд. Америку, Австралію, Азію, Африку й Океанію. Якщо говорити в цілому про кількість країн, які визнали право на доступ до інформації, то можна констатувати, що з моменту проголошення «права знати» у Швеції (1776) станом на 2023 125 країн світу прийняли закон, який регламентує забезпечення Д. д. п. і. або проголошує право на доступ до інформації.

Осн. док-тами, які визначають міжнар. стандарти й передбачають кращі практики Д. д. п. і., є: 1) Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18.06.2009; 2) Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (ратиф. законом України від 06.07.1999 № 832-XIV); 3) «Йоганнесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації»; 4) Модельний закон про свободу інформації, підготовлений міжнар. орг-цією «Артикль 19»; 5) рекомендація Комітету міністрів РЄ Rec (2002) 2 «Про доступ до офіційних документів» від 21.02.2002; 6) рекомендація ПАРЄ № 854 (1979) «Про доступ громадськості до інформації, що є в розпорядженні державних органів, і свободу інформації»; 7) резолюція ПАРЄ № 1165 (1998) «Про право на недоторканність приватного життя»; 8) Глобальні принципи національної безпеки і права на інформацію (Цванські принципи) від 12.06.2013.

В Україні конст. підґрунтя права на Д. д. п. і. складають частина друга ст. 32, частина друга ст. 34, частина друга ст. 50, ст. 57, частина перша ст. 84, п. 6 частини другої ст. 129 Конституції України. Зауважимо, що обмеження можуть бути встановлені тільки в цілях, зазначених у частині третій ст. 34 Конституції України; обмеження повинні бути пропорційними відповідно до загроз, які виникають для прав і свобод, що охороняються законом, тобто ці обмежувальні дії не повинні вести до обмежень ін. прав і свобод, на які вони не

були спрямовані і реалізація яких не пов'язана нерозривно з діями, що обмежуються; обмеження повинні відповідати дем. принципам укр. д-ви; обмеження повинні бути сформульовані достатньо чітко, що дасть змогу однозначно встановити і зрозуміти їх зміст, прогнозувати юрид. наслідки, до яких може призвести порушення обмеження, і погодити з обмеженнями свої дії; обмеження не повинні суперечити міжнар. договорам України.

Важливі прав. позиції щодо можливості обмежень цього права сформульовані КСУ в його рішеннях від 10.04.2003 № 8-рп/2003 у справі про поширення відомостей і від 20.01.2012 № 2-рп/2012 (щодо офіц. тлумачення положень різних частин ст. 32 і 34 Конституції України).

На законод. рівні порядок доступу до інформації, його гарантії та прав. підстави обмеження реалізації цього права визначені ЗУ «Про доступ до публічної інформації», який встановив принцип максимал. відкритості вл., і це означає, що вся інформація про діяльність вл. є відкритою, за винятком дуже особл. ситуацій. Заг. гарантії забезпечення права на Д. д. п. і. закріплені також ЗУ «Про інформацію». Крім зазначених законів, існує ціла низка підзакон. актів, норми яких суперечать ЗУ «Про доступ до публічної інформації», отже постає питання, яким нормат. актом треба керуватися в разі виникнення колізії норм права. Відповідно до п. 2 прикінцевих положень ЗУ «Про доступ до публічної інформації» до приведення зак-ва України у відповідність до цього Закону акти зак-ва України застосовуються в части-

ні, що не суперечить йому; додатково в ч. 4 ст. 13 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» встановлено, що всі розпорядники інформації незалежно від нормат.-прав. акта, на підставі якого вони діють, при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

З моменту ухвалення ЗУ «Про доступ до публічної інформації», нової ред. ЗУ «Про інформацію» та ЗУ «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів», що заклали європ. стандарти права громадськості на доступ до інформації про діяльність вл., а також суспільно необхідної інформації, стан інформ. відкритості вл. і, відповідно, забезпечення права на інформацію гр-н України суттєво покращився.

Способи отримання Д. д. п. і.: 1) направлення інформ. запиту; 2) відвідування засідань органів вл.; 3) ознайомлення з відкритими архівами органів вл.; 4) ознайомлення з інформацією про діяльність органів вл. на офіц. сайтах в Інтернеті; 5) отримання відомостей про діяльність вл. зі звітів, рішень, планів, які органи вл. мусять оприлюднювати через медіа, у спец. брошурах і збірниках офіц. інформації; 6) ознайомлення з інформацією, яка знаходиться: на стендах офіц. інформації в місцях розміщення органів вл., у заг. бібліотечних і архівних фондах, у створених електронних базах даних на компактних носіях інформації; 7) отримання інформації у посадових та служб. осіб, а також представників приватноправ. юрид. осіб через телебачення – «гарячі лінії»;

8) особисте звернення за інформацією – усне або за допомогою телефона чи ін. засобів комунікації; 9) публ. виступи посадових осіб; 10) Д. д. п. і. у формі відкритих даних.

Важливість Д. д. п. і. зумовлена тим, що: 1) доступність інформації про діяльність вл. є одним із гол. засобів, що дає змогу здійснювати громад. контроль за діями вл.; 2) забезпечення представникам медіа та громадськості права на доступ до офіц. док-тів і права бути присутніми на засіданнях органів вл. є гарантією політ. свободи; 3) стимулює гр-н до виконання обов'язків, зокрема, отримання платниками податків даних щодо того, на які цілі д-ва витрачає їхні кошти, формує довіру в людини до держ. апарату й усвідомлення особою необхідності виконання обов'язку сплачувати податки; 4) право на доступ до інформації про вл. зумовлене необхідністю обирати та бути обраним; 5) для дем. політ. процесу, реалізації програми самовр-ня сусп-ва; 6) максимал. відкритість вл. є найбільш ефект. способом подолання корупції; 7) доступність інформації про умови отримання землі, ген. плани, процедури ведення бізнесу створює рівні умови для розвитку підприємницької діяльності та покращення інвестиційного клімату країни.

Гарантіями забезпечення Д. д. п. і. є: 1) проголошення, що вся інформація про діяльність вл. є відкритою, за винятком дуже особл. ситуацій. Зокрема, право на Д. д. п. і. може бути обмежене лише відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: а) тільки для захисту законних цілей, зазначених у законі; б) розголошення інформації

може завдати істотної шкоди цим інтересам; в) шкода від оприлюднення такої інформації переважає сусп. інтерес у її отриманні; 2) гарантування того, що вся інформація про розпорядж. бюдж. коштами, володіння, користування чи розпорядж. держ., комун. майном не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом. Ін. словами, інформація про заробітні плати й ін. бюдж. нарахування посадових осіб, передачу держ. чи комун. майна у приват. власність є відкритою інформацією, яка повинна оприлюднюватися та надаватися за запитом; 3) короткий строк для відповіді на запит (за міжнар. стандартами прийнятним строком вважається 5–10 роб. днів, а в деяких випадках він повинен бути скороч. до 48 год.); 4) положення, згідно з яким обмеженню доступу підлягає інформація, а не док-т. Якщо док-т містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої не обмежений; 5) створення реєстрів інформації, якою володіють суб'єкти владних повноважень; 6) доступ на засідання колег. органів вл.; 7) захист осіб, які розкрили інформацію з добрими намірами, оскільки вважали, що втаємничення под. інформації спричиняє шкоду сусп. інтересам, зокрема, інформації, що розкриває зловживання владою, розтрату бюдж. коштів та ін. незакон. дії («викривачі») від крим. переслідування та незакон. звільнення; 8) Д. д. п. і. у формі відкритих даних.

Обмеження в Д. д. п. і. може відбуватися лише на підставі ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», зокрема, віднесення публ. інформації до

інформації з обмеженим доступом можливе лише при дотриманні сукупності таких вимог: а) виключно в інтересах нац. безпеки, тер. цілісності або громад. порядку з метою запобігання заворушенням чи крим. правопорушенням, для охорони здоров'я нас., для захисту репутації або прав ін. людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; б) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; в) шкода від оприлюднення такої інформації переважає сусп. інтерес у її отриманні.

Віднесення публ. інформації до інформації з обмеженим доступом без дотримання сукупності вимог, передбачених ч. 2 ст. 6 вказаного закону, є порушенням права на доступ до інформації.

До служб. інформації можуть бути віднесені лише категорії інформації, передбачені ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», за умови дотримання ч. 2 ст. 6 зазначеного закону. Інформація може бути з обмеженим доступом у разі, якщо вона є суспільно необхідною.

Д. д. п. і. не можна ототожнювати з правом на свободу інформації, оскільки вони, хоча й мають однакову мету – забезпечити реалізацію потреби людини в інформації, проте в них різне функц. призначення. Якщо функція права на Д. д. п. і. полягає в забезпеченні можливості отримати безпосередньо від органів держ. вл. та місц. самовр-ня інформацію про їх діяльність і відомості про себе, тобто доступ до офіц. інформації, а також суспільно необхідної

інформації, що знаходиться у приватно-прав. юрид. осіб, то призначення свободи інформації полягає в забезпеченні можливості вільного пошуку й отримання будь-якої інформації із загальнодоступних джерел, отримання інформації про дії вл., але вже в інтерпретації представників ЗМІ, можливість перегляду кінофільмів, ознайомлення з наук. працями, художніми творами, можливість спілкуватися та ін. Єдине, чого вимагає свобода інформації від д-ви, – це дотримуватися політики невтручання, і, навпаки, право на доступ до інформації породжує обов'язок д-ви створити визначені умови для реалізації доступу до інформації. Ін. словами, якщо свобода інформації – це негат. право, то право на доступ до інформації – право позит.

Свобода масової інформації (свобода інформації), на відміну від права на доступ до інформації, вимагає невтручання д-ви в її здійснення, у той час як право на доступ до інформації є відображенням прямого співробітництва, спілкування д-ви та гр-нина, у якому д-ва виступає як активний учасник, що забезпечує всі умови, щоб людина мала здатність скористатися своїм правом. Важлива особливість права на доступ до інформації полягає також у тому, що особі гарантовано отримання інформації не від посередників, тобто представників ЗМІ, а безпосередньо від органів держ. вл., місц. самовр-ня про їх діяльність і, що більш важливо, право на доступ до інформації гарантує отримання офіц. докт-тів, – це і є гол. цінністю права на доступ до інформації.

Одним з осн. способів забезпечення права на доступ до інформації, що гарантовано в Україні, є забезпечення права на доступ до інформації через інформ. запит. Осн. прав. категоріями, через які визначається порядок реалізації права на доступ до інформації через інформ. запит в Україні, є: 1) запитувач інформації; 2) публ. інформація; 3) розпорядник інформації; 4) інформ. запит.

Під запитувачем інформації розуміються: 1) всі без винятку фіз. особи (гр-ни України, особи без гр-ва, іноземці); 2) юрид. особи приват. права; 3) об'єднання гр-н без статусу юрид. особи. Водночас варто наголосити на тому, що суб'єкти владних повноважень

не можуть виступати запитувачами інформації відповідно до ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

*Лит.:* Закон України «Про доступ до публічної інформації»: науково-практичний коментар / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко; заг. ред.: Д. Котляр. К., 2012; Нестеренко О. В. Інформація в Україні: право на доступ. Х., 2012; Науково-практичний коментар законодавства України про захист викривачів корупції / за заг. ред. О. Нестеренко. К., 2021; Слінько Т. М. Конституційно-правові засади відкритості діяльності органів публічної влади // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки, 2013, вип. 4, т. 1.

*Т. М. Слінько, О. В. Нестеренко.*