

Олег ПРУДИВУС,

суддя, голова Запорізького окружного
адміністративного суду,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ: РІШУЧІ КРОКИ МОЛОДОЇ ДЕРЖАВИ

В умовах сьогодення інформація є основним об'єктом інформаційного суспільства, у зв'язку з чим її роль важко переоцінити. Серед усієї сукупності правовідносин пріоритетними та вагомими для визнання світовою спільнотою поступово стають інформаційні правовідносини, оскільки саме вони забезпечують ефективність виконання функцій держави, практичну реалізацію прав і свобод людини і громадянина, інтегрованість політики, економіки та інших сфер життєдіяльності людини.

Слід зазначити, що у ХХІ сторіччі інформація виступає головним чинником соціалізації людини, об'єднують 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, використання інформації для задоволення власних потреб є основою та запорукою побудови і формування демократичної, правової держави, громадянського та інформаційного суспільства [1, с. 147].

У досліджуваному аспекті заслуговує на увагу позиція Т. Шинкар, яка зауважила, що демократичний поступ України неможливий без активної участі громадян у процесі формування й прийняття рішень органами публічної влади та без контролю за їхньою діяльністю з боку суспільства. Як наслідок, актуальним залишається питання щодо забезпечення права людини на доступ до публічної інформації, оскільки реальна можливість отримання цієї інформації є одним із головних засобів, який сприяє здійсненню громадського контролю за діями влади [2, с. 53].

Слід зазначити, що дослідженню проблем, пов'язаних із становленням та реалізацією права на інформацію як невід'ємного, основоположного та фундаментального права людини присвятили свої наукові та практичні здобутки Ю. Барабаш, С. Бобровник, В. Копейчиков, В. Лемак, Л. Наливайко, В. Савчин, В. Тацій, Ю. Шемшученко та інші. Водночас питання, пов'язані з правом на доступ до публічної інформації, механізмом доступу до публічної інформації досліджували у своїх наукових працях О. Андрійко, Н. Власенко, О. Нестеренко, О. Майстренко, С. Погребняк, М. Смокович, Т. Шинкар та інші.

Незважаючи на всебічний та глибинний стан розробки теми доступу до публічної інформації в Україні, аналіз процесу утвердження відповідного права в національному законодавстві через призму історії дозволяє визначити пріоритетні напрями подальшого нормативно-практичного удосконалення цього інституту як інструменту здійснення контролю з боку суспільства за діяльністю владних структур.

Беззаперечним є той факт, що інформаційні процеси та інформаційна діяльність супроводжують людство протягом всієї історії його існування, а сама історія людства є результатом колективної інформаційної діяльності міжнародного громадянського суспільства. Як слушно зауважує з цього приводу М. Смокович, сучасне національне законодавство з питань забезпечення доступу до публічної інформації формувалося під помітним впливом основних загально визнаних міжнародних актів щодо прав людини [3, с. 97–98].

Так, ідея захисту основних прав та свобод людини з визначенням ролі в цьому судової влади набула активного розвитку після закінчення Другої світової війни. Резолюцією 217 А (ІІТ) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 була прийнята Загальна декларація прав людини, у статті 8 якої зазначено, що кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом [4].

Наступним визначним документом, який на міжнародному рівні сприяв закріпленню права людини на доступ до інформації, є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950, відповідно до статті 10 якої

кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду [5].

Подальше розширення змісту права на отримання інформації відбулося 16.12.1966 у зв'язку з прийняттям Організацією Об'єднаних Націй Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, відповідно до положень якого кожна людина має право на свободу думки, совісті і релігії (частина перша статті 18). Кожна людина має право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів. Також вона має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір. Користування передбаченими правами накладає особливі обов'язки і особливу відповідальність. Отже, воно може бути пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними для поважання прав і репутації інших осіб, а також для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення (стаття 19) [6].

Наведені приписи нормативно-правових актів у досліджуваній сфері правовідносин свідчать про те, що у ХХ сторіччі на міжнародному рівні був сформований потужний базис для забезпечення та захисту всебічного права людини на доступ до інформації.

Водночас на теренах сучасної України стан законодавства не передбачав дієвих механізмів правового характеру, які б забезпечували права громадян на

інформацію. Докорінно ситуація змінилася лише із проголошенням 24 серпня 1991 року України як незалежної держави.

Так, першим національним нормативно-правовим актом, покликаним врегулювати відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, став Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № **2657-XII**. Функціональна значущість цього Закону полягає насамперед у тому, що із його появою на законодавчому рівні вперше були оформлені контури державної інформаційної політики, визначені види інформації, регламентована діяльність журналістів, медіа та їх представників, а також закріплена відповідальність за порушення законодавства про інформацію [7].

Поряд із цим реалізація Закону України «Про інформацію» була істотно ускладнена відсутністю конституційної основи.

І вже у Конституції України, прийнятій у 1996 році, законодавець визначив, що кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. 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 прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (стаття 34) [8].

Така конституційна норма слугує фундаментом для інформаційної політики держави і є базовою для законодавця при прийнятті подальших актів, що врегульовують суспільні відносини у цій сфері.

Після цього, під впливом актуальних вимог сьогодення вітчизняне інформаційне законодавство зазнало потужної трансформації, обумовленої насамперед прийняттям Законів України від 01.06.2010 № **2297-VI** «Про захист

персональних даних» та від 13.01.2011 № 2938-VI «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»».

Крім того, 13.01.2011 Верховною Радою України був ухвалений довгоочікуваний Закон України № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» [9], який не лише продовжив логіку Закону України «Про інформацію», але й став прогресивним кроком у розвитку підзвітного та відкритого державного управління в Україні.

Указаний нормативно-правовий акт уже на момент ухвалення базувався на кращих міжнародних стандартах, а також забезпечив створення потужного антикорупційного інструменту. Як слушно зауважує Т. Олексіюк, безсумнівною перевагою Закону України «Про доступ до публічної інформації» є його логічна структурованість та збалансованість. Від самого початку він містив достатньо чіткі критерії забезпечення права на доступ до інформації в окремих передбачених законом випадках. Як наслідок, цей нормативно-правовий акт справедливо отримав міжнародне визнання, увійшовши до топ-десяти найкращих законів про доступ до публічної інформації у світі за рейтингом видання «*Global Right to Information Rating*» [10, с. 440].

Окремо слід зазначити, що Верховний Суд на правозастосовному рівні деталізував критерії доступу до публічної інформації, а також охарактеризував правові підстави обмеження такого доступу у розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Так, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду у постанові від 17.11.2021 у справі № 640/21008/18 виснував, що запровадження обмеження доступу до конкретної інформації за результатами розгляду запиту на інформацію допускається лише за результатами трискладового тесту. При цьому тягар доведення того, що доступ до інформації може бути обмежений, покладається на розпорядника публічної інформації.

За таких умов відмова в наданні інформації є обґрунтованою лише у разі, якщо розпорядник у листі вказує, якому саме з інтересів загрожує розголошення запитуваної інформації, в чому полягає істотність шкоди цим інтересам від її розголошення, а також чому шкода від оприлюднення такої інформації

переважає право громадськості знати цю інформацію в інтересах національної безпеки, економічного добробуту чи прав людини.

Водночас відсутність висновку розпорядника інформації щодо наявності сукупності всіх трьох підстав «трискладового тесту», як указує Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, означає, що законних підстав для обмеження доступу до інформації немає, а відмова у доступі до публічної інформації є необґрунтованою [11].

Отже, дослідження інституту доступу до публічної інформації крізь призму історії його становлення в Україні дозволяє стверджувати, що доступ до публічної інформації в Україні є фундаментом сталого демократичного розвитку Держави, інструментом забезпечення відкритості та підконтрольності влади, засобом підвищення правосвідомості та політичної культури громадян, а також формою реалізації прав громадян на отримання повної та об'єктивної інформації. Шлях України до забезпечення відкритості державного управління в Україні без перебільшення можна охарактеризувати як еволюційно-революційний.

Проте навіть висока якість нормотворчої техніки законодавця у досліджуваній сфері правовідносин не дозволить забезпечити відкритість без належного рівня правосвідомості з боку владних структур та суспільства в цілому. Як наслідок, реалізація права людини на інформацію, що має суспільне значення, інформаційна відкритість органів влади має слугувати неодмінним орієнтиром на шляху розбудови України як правової та демократичної держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Безверха Ю. В. Правове регулювання забезпечення доступу до інформації в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 147–152.
2. Шинкар Т. І. Судовий захист права на доступ до публічної інформації. *Правова позиція*. 2020. № 4 (29). С. 53–57.
3. Смокович М. І. Доступ до публічної інформації: окремі аспекти теорії та судової практики. *Право України*. 2014. № 3. С. 97–109.

4. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 23.04.2024).
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : конвенція Ради Європи від 04.11.1950; ратифікована Україною 17.07.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 23.04.2024).
6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16.12.1966; ратифікований Україною 19.10.1973. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 23.04.2024).
7. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 23.04.2024).
8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 23.04.2024).
9. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № **2939-VI**. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: **23.04.2024**).
10. Олексіюк Т. М. Розвиток законодавства про доступ до публічної інформації в Україні: міжнародні стандарти та перспективи. *Право та державне управління*. 2023. № 2. С. 439–446.
11. Постанова Верховного Суду від 17.11.2021 у справі № 640/21008/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101150756> (дата звернення: **23.04.2024**).