
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 347.1

Н. В. Кашинська

аспірант
Національної академії державного управління
при Президентіві України

СУЧАСНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО У СФЕРІ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

У статті висвітлено поступове становлення та визнання в Європі права на інформацію в аспекті доступу до інформації органів державної влади як необхідної риси демократичного характеру державного механізму. На прикладі рішень Європейського суду з прав людини розкрито питання розвитку права на інформацію. Особливу увагу приділено розкриттю питання регулювання права на інформацію в Україні та формулюванню проблем у застосуванні поняття публічної інформації, закріпленого в українському законодавстві.

Ключові слова: право на інформацію, міжнародні стандарти, доступ до публічної інформації, Європейський Суд із прав людини, публічна інформація.

Постановка проблеми. Орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, у якому кожен міг би створювати й накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвитку та підвищуючи якість життя, є однією з основних засад демократії.

Дослідження нормативної основи права на інформацію дасть змогу визначити рівень гарантій дотримання демократичних принципів відкритості та прозорості органів державної влади.

У свою чергу, сутність права на інформацію найкраще розкривається через тлумачення його застосування судовими органами. З огляду на це особливий інтерес становить аналіз практики Європейського суду з прав людини, що розглядає застосування положень Європейської конвенції з прав людини та тлумачить їх.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання регулювання права на інформацію на міжнародному рівні та в українському законодавстві досліджували А. Федорова, Т. Шевченко, О. Павліченко, О. Сушко, Д. Котляр. Нерозкритою залишається проблема реалізації в Україні права на інформацію з урахуванням міжнародних стандартів і гарантій, спричинена, зокрема, неправильним застосуванням поняття «публічна інформація».

Мета статті – визначити правові засади права на інформацію в Україні та Європі.

Завдання:

- дослідити становлення та розвиток права на інформацію в міжнародному законодавстві;
- визначити правові засади права на інформацію в Україні;
- сформулювати проблеми в застосуванні поняття публічної інформації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сучасний розвиток цивілізації не уявляється без демократизації, яка сьогодні є одним із головних елементів світового політичного процесу. Суть переходу до демократії полягає у творенні сучасної, стабільної держави, здатної до саморозвитку та самов-

досконалення, у якій є всі необхідні умови для життєдіяльності людини. Проблема такого переходу є проблемою формування політичної системи, яка дасть громадянам можливість реально впливати на ухвалення державних рішень і гарантуватиме реальний захист прав і свобод людини.

Водночас однією з головних характеристик здійснення державної влади на засадах реальної демократії є відкритість і прозорість органів державного управління. Підвищення рівня відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади та управління сприяє забезпеченню достовірності, оперативності та повноти інформації щодо управлінських рішень. Крім того, відкритість і прозорість у діяльності органів державного управління здатні не тільки нівелювати напруження в суспільстві, пов'язане з несприйняттям влади, а й суттєво підвищити ефективність влади та управління шляхом залучення громадськості до опрацювання управлінських рішень на різних стадіях їх підготовки та ухвалення [1].

У свою чергу, одним із засобів участі фізичних і юридичних осіб у суспільних і державних справах є отримання документованих або публічно оголошених відомостей про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі [2]. Тому врегулювання на законодавчому рівні права на інформацію є переламним моментом в історії кожної держави та надійним механізмом забезпечення відкритості влади.

Ухвалена Радою Європи в 1950 році Європейська конвенція з прав людини стала першим міжнародним договором у сфері захисту прав людини, який не тільки закріпив право на інформацію як складову частину права на свободу вираження поглядів, а й передбачив ефективний контрольний механізм його захисту.

Загалом стаття 10 Європейської конвенції з прав людини містить кілька основних незалежних елементів, серед яких важливе місце посідає спосіб розповсюдження ідей та інформації, свобода одержувати та поширювати інформацію. Відповідно до конвенції свобода вираження поглядів передбачає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати й пере-

давати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади й незалежно від кордонів. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками та відповідальністю, може підлягати формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що 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 та безсторонності суду [3].

Так, на держави покладається обов'язок не обмежувати відповідну свободу без належних підстав.

Таке загальне формулювання статті 10 Конвенції було з часом конкретизоване та знайшло своє практичне застосування, відобразивши сучасні європейські цінності й досягнення, завдяки діяльності Європейського суду з прав людини.

Україна ратифікувала Європейську конвенцію з прав людини 1997 року, відкривши особам, котрі перебувають під її юрисдикцією, доступ до Європейського суду з прав людини. Окрім обов'язку виконувати рішення суду, винесені проти неї, Україна зобов'язалася привести своє законодавство у відповідність до положень конвенції. Тому аналіз практики Європейського суду щодо кожної зі статей Європейської конвенції є надзвичайно важливим для вдосконалення вітчизняного законодавства та практики.

Зважаючи на практику Європейського суду з прав людини, свобода висловлення поглядів має розглядатися як основна гарантія функціонування демократії, «суттєве підґрунтя демократичного суспільства, основна умова його прогресу та розвитку кожної особистості». Аналогічне тлумачення ролі свободи вираження поглядів у демократичному суспільстві притаманне конституційному праву багатьох розвинених держав [4].

Враховуючи те, що стаття 10 Конвенції передбачала лише обов'язок держави не обмежувати свободу отримувати та передавати інформацію, Європейська конвен-

ція не застосовувалась як така, що покладає на державу позитивні зобов'язання збору та поширення інформації.

Так, Європейський суд із прав людини, розглянувши у 1987 році справу «Леандер проти Швеції», дійшов висновку про те, що право на свободу отримувати інформацію головним чином забороняє Уряду обмежувати особу в отриманні інформації, яку інші хочуть або можуть хотіти їй передати. Стаття 10 Конвенції не надає особі права доступу до реєстру інформації про її особисті характеристики, а так само не покладає на Уряд обов'язок надавати таку інформацію особі [5, с. 9–44].

Згодом у справі «Гуера проти Італії» (1998) Європейський суд із прав людини не погодився з твердженням про те, що статтею 10 Європейської конвенції на держави покладено позитивне зобов'язання збирати, обробляти й поширювати інформацію про довілля, яка за своїм характером не могла б іншим чином стати доступною для громадськості. Заперечуючи таку точку зору, Європейський суд із прав людини посилається на рішення у справі «Леандер проти Швеції» та зазначає, що свобода одержання інформації, визначена в пункті 2 статті 10 Конвенції, «в основному забороняє Уряду обмежувати одержання особою інформації, яку інші хочуть чи бажають їй надати» [5, с. 68–92].

Подібна позиція була висловлена Європейським судом з прав людини також у справі «Рош проти Сполученого королівства» [5, с. 103–106].

Так, Європейський суд із прав людини неодноразово ухвалював рішення, якими відхиляв прохання заявників визнати факт ненадання їм адміністративними суб'єктами інформації порушенням статті 10 Європейської конвенції з прав людини.

Переламний момент настав у 2006 році, коли Європейський суд із прав людини розглянув справу «Співдружність матерів Південної Чехії проти Чеської республіки» щодо відмови у наданні громадській екологічній організації документів атомної електростанції. У цій справі суд зазначив, що відмова в задоволенні запиту організації на ознайомлення з адміністративними документами, що були у розпорядженні органів влади, становила втручання у

право заявника отримувати інформацію.

Отже, Європейський суд із прав людини прямо визнав: така відмова в наданні інформації має розглядатися на предмет дотримання вимог статті 10 Європейської конвенції.

Найбільшим же кроком до включення питань доступу до інформації до обсягу статті 10 стала справа «Угорська спілка громадських свобод проти Угорщини» (2009). Спілка звернулася до Конституційного Суду Угорщини з проханням надати їй скаргу депутату угорського парламенту, що стосувалась питання конституційності змін до кримінального кодексу щодо злочинів, пов'язаних з наркотиками, і знаходилася на розгляді Суду. Захист права народного депутата на приватність став підставою для відмови Конституційного Суду у наданні документа.

У свою чергу Європейський суд із прав людини, розглянувши заяву громадської організації про порушення статті 10 Європейської конвенції, дійшов висновку, що метою громадської організації було отримання інформації задля її поширення, що ініціювало б суспільну дискусію із питань протидії обігу наркотиків.

Європейський суд із прав людини, зазначивши, що монополія Конституційного суду на документ набула форми цензури, визнав відмову в доступі до офіційних документів втручанням у здійснення громадською організацією функцій суспільного контролю [6].

Принципи, вироблені Європейським судом у цій справі, лягли в основу рішення, ухваленого пізніше у справі «Кенеді проти Угорщини» (2009). У цій справі угорський історик звернувся до Європейського суду, стверджуючи, що дії Міністерства внутрішніх справ перешкоджають йому в публікації об'єктивного наукового твору про Державну службу безпеки Угорщини, оскільки Міністерством йому було відмовлено у наданні відповідних документів як таких, що становлять державну таємницю. Європейський суд із прав людини підтвердив, що доступ до оригінальних документальних джерел з метою легітимного історичного дослідження є основною умовою реалізації права заявника на свободу вираження поглядів [5, с. 138–149].

Сьогодні розуміння вищевикладеної позиції Європейського суду посадовцями та суддями України має велике значення. Висновки суддів Європейського суду з питань доступу до інформації повинні застосовуватися під час реалізації національного законодавства, що дасть змогу уникнути порушень положень Європейської конвенції на національному рівні та приведе до загального удосконалення правозастосовної практики в Україні.

При цьому в Конституції України право на інформацію закріплено в кількох аспектах:

- 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 (ч. 3 ст. 32);

- право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір (ст. 34);

- 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 (ч. 2 ст. 50) [7].

Однак ухвалений у 1992 році Закон України «Про інформацію» станом на 2011 рік суттєво розходився з міжнародними і, зокрема, європейськими стандартами забезпечення доступу населення до урядової та іншої офіційної інформації, не містив у собі відповідних юридичних і організаційних гарантій такого доступу.

З кожним роком рух за вдосконалення законодавчих гарантій права на доступ до інформації в Україні набрав обертів. Серед усіх представлених підходів найбільш раціональною виглядала пропозиція ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації» з одночасним скасуванням Закону України «Про інформацію», що дозволило б уникнути дублювання в регулюванні відносин у сфері доступу до інформації. Натомість Верховна Рада України пішла іншим шляхом – шляхом ухвалення оновленої редакції Закону «Про інформацію» та ухвалення спеціального Закону «Про доступ до публічної інформації». При цьому із Закону «Про інформацію» було

вилучено всі положення щодо забезпечення доступу до публічної інформації [8].

У Законі України «Про доступ до публічної інформації» було визначено всі способи доступу до публічної інформації, спрямовані на сприяння найбільшій поінформованості громадськості та позбавлення чиновників можливості вирішувати на власний розсуд, яку інформацію надавати, а яку – ні; встановлено гарантії, що дозволять запобігти незаконному обмеженню доступу до інформації [9, с. 47].

Ключовим терміном для розуміння та застосування Закону є «публічна інформація», до якої належить 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.

У преамбулі Закону закріплюється право кожного на доступ до інформації, під яким розуміється право отримувати безпосередньо від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень інформацію, якою вони володіють, у тому числі інформацію про їхню діяльність, та офіційні документи.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» покладає позитивний обов'язок на публічну владу 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. Проте існує ряд проблем, пов'язаних із застосуванням поняття «публічна інформація» на практиці, які полягають у підходах до розуміння «публічного» характеру інформації та для правильного вирішення яких насамперед слід враховувати те, що такі характеристики інформації, як «публічна» та «відкрита», не є тотожними.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» публічний характер інформації трактує як такий, що пов'язаний зі сферою публічної влади та протилежний

приватному, оскільки стосується інформації органів публічної влади або розпорядників, які наділені публічно-правовими повноваженнями чи виконують публічно-важливу функцію.

Проблема полягає в ототоженні розпорядниками інформації публічного характеру інформації з її відкритістю, що приводить до відмови в доступі до інформації з обмеженим доступом як такої, що не є публічною.

Водночас постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30.09.2013 р. № 11 було затверджено Довідку про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» [10].

У вказаній Довідці Вищий адміністративний суд України публічну інформацію всупереч положенням Закону України «Про доступ до публічної інформації» трактує лише як таку, що пов'язана з виконанням суб'єктами владних повноважень своїх повноважень.

А Закон України «Про доступ до публічної інформації» публічною інформацією визначає також інформацію, що була створена суб'єктом владних повноважень у результаті його спільної роботи з іншими особами (у тому числі спільно з іншими суб'єктами владних повноважень, українськими чи іноземними); була отримана суб'єктом владних повноважень від інших осіб; а також ту, що не була отримана чи створена в процесі виконання обов'язків суб'єкта владних повноважень, але перебуває у його володінні.

При цьому наступною проблемою розуміння поняття публічної інформації стає тлумачення поняття «володіння», яке сприймається як юридична правомочність, що є складовою частиною права власності (володіння, користування, розпорядження), тоді як в контексті гарантій доступу до публічної інформації поняття «володіння» має бути характеристикою факту контролю суб'єкта над певною інформацією як нематеріальним об'єктом, що гарантуватиме швидкий доступ до інформації без необхідності встановлення правомочності суб'єкта владних повноважень розпоряджатися нею.

Такі суперечності в застосуванні поняття публічної інформації є недоліком у сфері доступу до публічної інформації в Україні, що характерно для країн перехідного періоду, які перебувають на стадії формування політичної системи, котра дасть громадянам змогу брати участь у прийнятті державних рішень. Крім того, беззаперечною перевагою розвитку права на інформацію в Україні є закріплення в Законі «Про доступ до публічної інформації» стандартів відкритості інформації та гарантій доступу до неї, завдяки чому цей закон увійшов в десятку кращих європейських законів про доступ до публічної інформації за відповідним міжнародним рейтингом.

Висновки. Аналіз міжнародного законодавства та судової практики свідчить про поступове становлення та визнання в Європі права на інформацію в аспекті доступу до інформації органів державної влади як необхідної риси демократичного характеру державного механізму.

Сьогодні реалізація права людини на інформацію, забезпечення вільного доступу до інформації, що має суспільне значення, інформаційна відкритість органів влади є важливими умовами та критеріями функціонування правової, демократичної держави. І попри, на перший погляд, належне законодавче закріплення цього права в національному законодавстві та міжнародних договорах, в Україні та на міжнародному рівні триває робота над вдосконаленням нормативно-правових актів, їх впровадженням і поширенням позитивної практики в цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Гудима Н.В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України : дис. ... канд. наук : спец. 25.00.01 / Н.В. Гудима [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://disser.com.ua/content/343923.html>.
2. Гуцу С.Ф. Правові основи інформаційної діяльності : [навч. посібник] / С.Ф. Гуцу. – Х. : Нац. Аерокосм. Ун-т «Харк. авіац. ін-т», 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sdamzavas.net/1-60288.html>.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р.

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Федорова А. Основні принципи свободи слова та преси у світлі Європейської конвенції з прав людини / А. Федорова // Віче. – 2012. – № 11. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3152/>.
 5. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / заг. ред. Т.С. Шевченко, О.М. Павліченко ; Інститут Медіа Права. – К., 2014.
 6. Сушко О. Право на доступ до інформації: еволюція підходів Європейського суду з прав людини від 31.07.2013 р. / О. Сушко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://medialaw.org.ua/analytics/pravona-dostup-do-informatsiyi-evolyutsiya-pidhodiv-yevropejskogo-sudu-z-pravlyudyny/>.
 7. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
 8. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
 9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» / за ред. Д. Котляра. – К. 2012. – С. 335.
 10. Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30.09.2013 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13>.

Кашинская Н.В. Современные международные стандарты и национальное законодательство в сфере права на информацию

В статье освещены постепенное становление и признание в Европе права на информацию в аспекте доступа к информации органов государственной власти, как необходимой составляющей демократического характера государственного механизма. На примере решений Европейского суда по правам человека раскрыты вопросы развития права на информацию. Особое внимание уделено вопросу регулирования права на информацию в Украине и формулировке проблем в применении понятия публичной информации, закрепленного в украинском законодательстве.

Ключевые слова: право на информацию, международные стандарты, доступ к публичной информации, Европейский суд по правам человека, публичная информация.

Kashynska N. The modern international standards and national legislation in the sphere of the right to information

This article highlights the gradual establishment and recognition in Europe the right to information in terms of access to information of public authorities as a necessary part of the democratic nature of the state mechanism. On the example of the European Court of Human Rights revealed the development of the right to information. Special attention is paid to the regulation of the right to information in Ukraine and formulation problems in applying the concept of public information enshrined in Ukrainian law.

Key words: right to information, international standards, access to public information, European Court of Human Rights, public information.