

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВІДКРИТОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Слінько Т.М., к.ю.н., доцент
кафедри конституційного права України
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена проблемним питанням конституційно-правового регулювання інформаційної відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади. Особливу увагу автор приділяє аналізу конституційних норм, діючого інформаційного законодавства та практики його застосування.

Ключові слова: *інформаційна відкритість та прозорість, право на інформацію, право на доступ до інформації, правомірне обмеження права на доступ до інформації.*

Статья посвящена проблемным вопросам конституционно-правового регулирования информационной открытости и прозрачности деятельности органов публичной власти. Особое внимание автор уделяет анализу конституционных норм, действующего информационного законодательства и практики его применения.

Ключевые слова: *информационная открытость и прозрачность, право на информацию, право на доступ к информации, правомерное ограничение права на доступ к информации.*

Slinko T.M. CONSTITUTIONAL-LEGAL PRINCIPLES OF OPENNESS ACTIVITY OF THE PUBLIC AUTHORITIES

The article is sanctified to the problem questions of the constitutionally-legal adjusting of informative openness and transparency of activity of organs of public power. The special attention an author spares to the analysis of constitutional norms, current informative legislation and practice of his application.

Key words: *informative openness and transparency, right on information, right on access to information, legitimate limitation of right on access to information.*

Мета даної статті – провести аналіз проблемних питань щодо забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади шляхом висвітлення їх діяльності ЗМІ.

Вклад загального матеріалу включає до себе нормативний зміст зазначених документів, які прямо чи опосередковано стосуються правових засад відкритості діяльності органів публічної влади, реалізації права на інформацію, та які встановлюють гарантії права на інформацію, на доступ до інформації, а також значення ЗМІ у висвітленні діяльності органів державної влади.

Питання прозорості і відкритості влади, її підконтрольності громадськості є надзвичайно актуальними для української держави та є невід’ємною

складовою належного врядування. Відкритість влади – це шанс для України встигнути до інформаційного відкритого суспільства як до найбільш продуктивного, екологічного, яке забезпечує нову якість життя та нову мотивацію праці [9, с.175]. Одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію й знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя. Це визначено Законом України «Про Основні заса-



ди розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» [3, с. 10-11].

Відкритість є необхідною умовою забезпечення передбачених Конституцією України прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами. Відкритість і прозорість влади дозволяє громадянам отримувати адекватне уявлення та формувати критичні судження про стан українського суспільства, про позицію і дії органів публічної влади, підвищувати дєвєвість та ефективність громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Інформаційна прозорість діяльності влади всіх рівнів, реальна доступність отримання інформації щодо прийнятих ними рішень щодо їх діяльності є не тільки необхідним елементом здійснення постійного та надійного зв'язку між громадянами та їх представниками у владних структурах, але і засобом ефективного функціонування самих органів влади.

Деякі питання щодо правового регулювання відкритості та прозорості влади, доступу до публічної інформації досліджували у своїх наукових працях І. Арістова, Ю. Барабаш, В. Брижко, В. Пилипчук, О. Винников, В. Гавловський, М. Демкова, Р. Калюжний, П. Любченко, А. Марущак, О. Нестеренко, В. Речицький, В. Серьогін, В. Середюк, С. Шевчук, М. Швец, В. Цимбалюк та ін.

У демократичному суспільстві повинні існувати відповідні механізми контролю за діяльністю влади, ефективність яких визначається, перш за все, рівнем відкритості і прозорості діяльності органів державної влади. Основною складовою демократичного суспільства є поінформована громадськість, а на засоби масової інформації (ЗМІ) покладається найбільш відповідальна місія – забезпечити поширення точної, збалансованої та базованої на фактах інформації, яка потрібна громадянам для ухвалення рішень з питань, що стосуються їхнього життя в демократичному суспільстві. Звідси випливає, що інформація виступає «киснем» демократії, а ЗМІ стають посередником у забезпеченні діалогу між владою і громадянами, а «... без вільної преси демократія неможлива» [1, с. 99].

Проблема відкритості та прозорості влади не є «українською». В найбільш розвинених в громадянському розумінні країнах відкритість влади – це предмет постійної турботи і влади, і суспільства. Між тим інформаційна закритість у діяльності влади залишається однією із самих шкідливих бюрократичних традицій, а надмірне втаємничення інформації про діяльність влади від суспільства лише руйнує державу. Що ж стосується свободи преси в сучасній Україні, то досить стисло і змістовно викладено правозахисною організацією Freedom House, яка відзначає, що стан свободи преси в Україні за минулий рік занепав і тепер оцінений як «частково вільний». Про це йдеться в оприлюдненому звіті організації. Занепад свободи преси протягом минулого року спостерігався й загалом у світі, як заявили дослідники Freedom House.

Здійснення в Україні демократичних реформ, глибокі економічні й політичні перетворення в суспільстві безпосередньо пов'язані з виробленням і практичною реалізацією принципово нових для нас підходів до прав людини. Ідеологічна багатоманітність є закономірним слідством таких конституційних прав і свобод людини і громадянина, як свобода думки і слова, свобода совісті та ін. Ідеологічна спрямованість діяльності української держави впливає з положень ст. 3 Конституції України, згідно з якою життя кожної людини є благом не тільки для неї, а є однією з найвищих соціальних цінностей і для українського суспільства. Закріплення принципу ідеологічної багатоманітності в І розділі Основного Закону є гарантією того, що ніхто не буде зазнавати, як це було в радянські часи, переслідування за свої переконання. Положення даної статті необхідно співвідносити зі ст.ст. 34, 35, а також

зі ст. 54 Конституції України, які гарантують громадянські свободи. Разом з тим зазначені конституційні норми сформульовані відповідно до норм міжнародного права й відповідають загальноновизнаним стандартам, а саме: Загальній Декларації прав людини (ст. 19), Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 10), Міжнародному пакту про громадянські і політичні права (ст. ст. 18, 19), а також Заключеному акту наради з питань безпеки і співробітництва в Європі ((ОБСЄ) серпень 1975 р.) Гельсінкі й наступних документах ОБСЄ та Ради Європи.

Згідно зі ст. 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ч. 1), свободу інформації (ч. 2). Розглянемо детальніше зазначені конституційні основи свободи думки і слова, свободи інформації. У ч. 2 ст. 34 Конституції України вперше у вітчизняній конституційно-правовій практиці закріплене право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або іншим способом – на свій вибір. Цей комплекс прав утворює основу правового інституту свободи інформації. Ці права можуть здійснюватися окремо, але без правових гарантій реалізації одного з них (не відповідному обмеженні) інші права, які входять у даний комплекс прав, реалізовувати буде важко або неможливо взагалі [10, с. 176]. Свобода думки і слова, свобода вираження своїх поглядів і переконань, яка проголошується ч. 1 ст. 34, має також важливе значення. Необхідно відзначити, що в ч. 3 ст. 34 Конституції України є застереження щодо здійснення цих прав, якщо це стосується інтересів 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. Слід вказати, що згідно із ч. 2 ст. 64 Конституції ці обмеження можуть ще бути доповнені обмеженнями, які встановлюються в умовах воєнного або надзвичайного стану [10, с. 176-177].

В Україні питання обмеження свободи слова і свободи інформації вирішено згідно з європейською доктриною свободи інформації, яка допускає випадки, коли дана свобода може бути обмежена, тобто за прикладом Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Аналізуючи норми Конституції України і чинного законодавства в сфері інформаційних відносин, слід зазначити, що обмеження можуть бути встановлені тільки в цілях, зазначених у частині 3 ст. 34 Конституції України; обмеження повинні бути пропорційними відповідно до погроз, які випробують права і свободи, охоронювані законом. Тобто ці обмежуючі дії не повинні вести до обмежень інших прав і свобод, на які вони не були спрямовані, і реалізація яких не зв'язана нерозривно з діями, що обмежуються; обмеження повинні відповідати демократичним принципам нашої держави; обмеження повинні бути сформульовані достатньо чітко, що дозволить однозначно встановити і зрозуміти їх зміст, прогнозувати юридичні наслідки, до яких може привести порушення обмеження і погодити з обмеженнями свої дії; обмеження не повинні суперечити міжнародним договорам України. Судова практика й доктрина узгоджуються щодо того, що свобода вираження поглядів є невід'ємною гарантією незалежного функціонування демократії [13, с. 421].

Відповідно до ст. 32 Основного Закону громадяни мають право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не становлять

державної або іншої захищеної законом таємниці. Конституція гарантує судовий захист права громадян спростувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї, право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та пошуком подібної інформації.

На думку науковців, «деякі статті Конституції України побічно стосуються проблем права на інформацію, гарантій його реалізації. Наприклад, ст. 15 Основного Закону проголошує заборону цензури, під якою, як правило, розуміється спеціальний державний контроль за ідеологічним і політичним змістом ЗМІ, незалежно від форми – проспективний (до друку) чи ретроспективний (після друку). Тобто на конституційному рівні забороняється попереднє, цензурне регулювання діяльності ЗМІ, гарантується свобода масової інформації» [4, с. 17].

До конституційних положень, які гарантують право на інформацію, відноситься також ст. 57 Конституції України, за якою закони та інші нормативно-правові акти, не доведені до відома населення, не є чинними. Слід погодитись з висловлюванням про те, якщо свобода думки і слова вимагає не втручання з боку держави, то право на доступ до інформації є відображенням прямої співпраці держави і громадянина, в якій держава є активним учасником і повинна забезпечити всі умови для того, щоб особа змогла реалізувати своє право [14, с. 10].

На підставі Конституції України та міжнародно-правових актів в Україні сформовано сучасне інформаційне законодавство. Положення Основного Закону щодо регулювання права громадян на інформацію та на доступ до інформації розвиваються та конкретизуються у понад 200 нормативно-правових актах. Зокрема, законодавчою основою реалізації значених прав є базові Закони України «Про інформацію», «Про друковані ЗМІ (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про державну таємницю», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про основи національної безпеки України» «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» тощо.

Порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Відповідно до цього закону ЗМІ мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. На ці органи покладається обов'язок надавати ЗМІ повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї. Інформація про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування може отримуватись ЗМІ від цих органів як безпосередньо, так і через їх інформаційні служби, чи бути зібрана працівниками ЗМІ.

Згідно з законодавством забороняються будь-які обмеження прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні, а значить, і на реалізацію права на інформацію щодо їх діяльності та прийнятих рішень. Як свідчить практика, рівень розкриття органами влади інформації про свою діяльність є недостатнім. Відповідно до даних опитування представників громадських організацій і медіа, проведеного Українським незалежним центром політичних досліджень у березні 2008 року, найбільшим порушником прав на до-

ступ до інформації виявилися саме органи місцевого самоврядування. Так, респонденти зазначили, що в 58% випадків органи місцевого самоврядування порушували їх право на інформацію [2, с. 17].

Необхідно зазначити, що найменше інформації органи публічної влади подають стосовно здійснення наступних функцій: реалізації державної політики шляхом виконання цільових програм, установалення «правил гри» в сфері компетенції органу шляхом розробки регуляторних актів, надання адміністративних послуг громадянам та юридичним особам (видачі ліцензій, дозволів та ін.). Типовим результатом політики інформаційної закритості є підсвідомий страх та недовіра громадян до публічних інститутів влади. Критики тут тим паче не уникнути, але в більшості випадків вона є революційною. Як правило, коли інформація, що надходить до суспільства, суттєво обмежується, то скоро виявляється обмеженням і все політичне життя [12, с. 15].

Україна сьогодні докладає певних зусиль щодо удосконалення власного законодавства у сфері інформаційних відносин [7, с. 226]. Вітчизняне законодавство нещодавно поповнилося Законом України «Про доступ до публічної інформації», який визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес. Метою даного Закону є створення ефективного механізму гарантування максимального доступу до інформації, що знаходиться в органах публічної влади України. Відповідно до Закону кожен має 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, а від приватно-правових осіб – інформацію, що становить суспільний інтерес, а також право знайомитися з відомостями про себе. Закон 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 обмежене [15, с. 35].

Разом з тим дослідження щодо впровадження закону про доступ, проведені низькою громадських організацій, та висновки експертів свідчать про відсутність суттєвих зрушень в бік більшої відкритості української влади [6, с. 111]. Так, за даними Українського незалежного центру політичних досліджень закон про доступ до публічної інформації виконується центральними органами виконавчої влади тільки на 50 %. Громадяни переважно можуть отримати інформацію через інформаційний запит, але не можуть повноцінно це зробити через офіційний сайт органу або реєстр публічної інформації [16].

У січні 2011 р. була ухвалена нова редакція Закону України «Про інформацію», який регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації. Право на інформацію забезпечується: 1) створенням механізму реалізації права на інформацію; 2) створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів; 3) обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та ЗМІ про свою діяльність і прийняті рішення; 4) обов'язком суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації; 5) здійсненням державного і громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію; 6) встановлен-



ням відповідальності за порушення законодавства про інформацію тощо.

З прийняттям довгоочікуваних Законів ситуація дещо покращилась, але реалізація громадянами законодавства в інформаційній сфері свідчить про те, що сьогодні все ще існує багато труднощів і, насамперед, щодо доступу громадян до публічної інформації (якою володіють органи державної влади та органи місцевого самоврядування) [8, с. 141]. 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»; існують великі труднощі в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, не говорячи вже про проекти таких актів. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (в тому числі через мережу Інтернет). Не всі внутрішні акти публікуються в офіційних виданнях і, таким чином, державні органи стають подібними до власників інформації, які на власний розсуд приймають рішення про надання або відмову у наданні інформації. Достовірна і повна інформація про внутрішню структуру будь-якого державного органу, закріплене за ним майно, витрати на його діяльність практично недоступні для звичайних громадян. Існуюча державно-правова практика з питань надання інформації громадянам не відповідає стандартам демократичної держави [1, с. 57].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що хоча Україна й докладає певних зусиль щодо удосконалення власного законодавства у сфері інформаційних відносин, але суттєвої модернізації і втілення європейських стандартів потребують більшість нормативно-правових актів в сфері інформаційного законодавства. Без сумніву, правове регулювання щодо інформаційного забезпечення відкритості та прозорості у діяльності органів публічної влади є дуже важливою проблемою. Діяльність державних органів, організацій і підприємств, громадських об'єднань і посадових осіб повинна здійснюватися на принципах інформаційної відкритості, що виражається у доступності для громадян інформації, що представляє суспільний інтерес або зачіпає особисті інтереси громадян. Без доступу громадян до державної інформації їх право на свободу в державі не може бути здійснено – а тоді громадянська свобода стає фікцією, держава відчужується, стає чужою для своїх громадян – нація автоматизується. Відповідно, підтримання інформаційної відкритості органів публічної влади та забезпечення права на доступ до державної інформації складає конституційний обов'язок кожної поса-

дової особи у державі. Невиконання цього обов'язку посадовою особою може дорівнюватися посяганням на засади держави, що може призвести до негативних наслідків.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Демократичні засади організації і функціонування вищих органів державної влади України : монографія // за ред. Ю.Г. Барабаш / . – Харків. Право, 2013. – 272 с. (С. 99).
2. Лациба М. Держава не забезпечує громадянам доступ до публічної інформації // М. Лациба / Громадянське суспільство. – № 3 (5). – 2008. – С. 17.
3. Лисицький В.І., Тацій В.Я. Права людини і громадянина як підґрунтя вдосконалення законодавства України. Проблеми законності [Текст] зб. наукових статей за ред. В.Я. Тацій / . Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х. 2009. – Вип. 100. – 416 с., С.10-11
4. Костецька Т.А. Право на інформацію в Україні.[Текст] // Т.А. Костецька. – Київ: Вища школа. 1998. – 39 с., С. 17
5. Речицкий В.В. Символическая реальность и право // В.В. Речицкий / . – Львов: ВНТЛ – Классика. 2007. – (С. 340).
6. Права людини в Україні – 2011. Доповідь правозахисних організацій. / За ред. Є.Ю. Захарова. / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків: Права людини. 2012. – 252 с. (С. 111).
7. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції: монографія // Ю.П. Битяк, О.Г. Данильян, О.П. Дзьобань та ін.; за ред. Ю.П. Битяка, О.Г. Данильяна / . – Х.: Право, 2010. – 384 с. (С. 226).
8. Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації: тези наук. доп. науково-практ. конф. (м. Харків, 28 верес. 2011 р.) / Нац. акад. правових наук України. – Х., 2011. – 297 с. (С. 141).
9. Слінько, Т.М. Проблеми правового регулювання статусу ЗМІ щодо висвітлення діяльності органів публічної влади в контексті європейської інтеграції. [Текст] Наукові записки Львівського університету бізнесу та права: // Т.М. Слінько / . – Львів: ЛУБП, 2011. – 388 с. (С. 175).
10. Слінько Т.Н. Свобода слова в умовах народовладдя. Конституційно-правові основи народовладдя в Росії та Україні // Т.Н. Слінько, А.Г. Кушніренко/ : сб. науч. трудов. – Х.: Право, 2012. – 296 с. (С. 176-177).
11. Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства (аналітичні доповіді, збірки переказів документів) [Текст] за ред. Пазюка А.В. . – К.: МГО Прайверсі Юкрейн, 2004. – С. 57.
12. Марущак А. Як покращити доступ громадян до інформації в органах влади // М. Демкова, М. Лациба, А. Марущак / . – Київ, 2008. – 56 с. (С. 15).
13. Шевчук С. Судовий захист прав людини // С. Шевчук / : Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції. – Вид. 2-е, випр., доп. – К.: Реферат, 2007. – С. 421.
14. Шевердяев С.Н. Проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.03. / С.Н. Шевердяев / М., 2005. – 20с.
15. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації». – Київ. -2012. Друк. ТОВ «ГНОЗИС» 335 с. (С. 35).
16. Закон о доступе к публичной информации выполняется на 50% – експерт // <http://nbnews.com.ua/news/27350>