

## ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

### THE RIGHT TO ACCESS TO INFORMATION ABOUT THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

Руденко Л.Д., к.ю.н., доцент  
Сумський державний університет

У статті розглянуто зміст права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади, його місце у сфері інформаційних відносин. На підставі проведеного аналізу національного законодавства, міжнародних договорів, практики Європейського суду з прав людини визначено співвідношення права на доступ до інформації, розпорядником якої виступають органи публічної влади, та права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Зазначено, що у тих правових системах, де визнано базове право на доступ до інформації, розпорядником якої виступають органи публічної влади, процедура доступу не відрізняється в залежності від інтересів особи. Змістом базового права на доступ до інформації є відсутність передумов для її отримання та, як наслідок, відсутність зобов'язання обґрунтовувати право на доступ. Визначено, що з'єднання права на доступ до інформації, розпорядником якої виступають органи публічної влади, та права вільно збирати, отримувати, розповсюджувати інформацію є сучасною тенденцією у сфері захисту прав людини. Аргументовано доцільність розуміння заборони втручання держави не як пасивної поведінки держави у відносинах інформаційного обміну, а як адресованої державі заборони перешкоджати вільному обміну інформацією, що не виключає можливість держави активно сприяти такому обміну, забезпечувати доступ до своєї інформації.

**Ключові слова:** орган публічної влади, інформація, доступ до інформації, право на доступ до інформації, розпорядник.

The article examines the content of the right to access information about the activities of public authorities, its place in the field of information relations. Based on the analysis of national legislation, international treaties, and the practice of the European Court of Human Rights, the ratio of the right to access to information, which is managed by public authorities, and the right to freely collect, store, use and disseminate information has been determined. It is noted that in those legal systems where the basic right to access information, which is managed by public authorities, is recognized, the access procedure does not differ depending on the interests of the individual. The content of the basic right to access information is the absence of prerequisites for obtaining it and, as a result, the absence of an obligation to justify the right to access. It was determined that the combination of the right to access information, which is administered by public authorities, and the right to freely collect, receive, and distribute information is a modern trend in the field of human rights protection. The expediency of understanding the prohibition of state intervention is argued not as a passive behavior of the state in the relations of information exchange, but as a prohibition addressed to the state to prevent the free exchange of information, which does not exclude the possibility of the state actively promoting such exchange, providing access to its information.

**Key words:** public authority, information, access to information, right to access information, administrator.

Право на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади є одним з невід'ємних компонентів інформаційних прав громадян. Незважаючи на наявність низки норм, які гарантують додержання такого права, у науковій літературі відсутня єдність думок щодо місця права на доступ до інформації, розпорядниками якої виступають органи публічної влади, серед інших прав у сфері інформаційних відносин. Найбільші протиріччя виникають щодо співвідношення права на доступ до інформації, розпорядниками якої виступають органи публічної влади, з правом вільно збирати, отримувати, розповсюджувати інформацію. Зазначені права є взаємопов'язаними, оскільки закріплюють можливість отримання інформації. Проте мають певні відмінності.

З наукової точки зору право на інформацію досліджено достатньо ґрунтовно у працях Є.О. Ларіна [1], О.Г. Мартинюка [2], В.С. Політанського [3], Л.І. Рудник [4]. Проте право на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади досліджено фрагментарно.

Виходячи з вищевикладеного, метою статті є конкретизація співвідношення права на доступ до інформації, розпорядниками якої виступають органи публічної влади, з правом вільно шукати, отримувати, розповсюджувати інформацію.

Право на вільне здійснення операцій з інформацією зазначено у низці міжнародних та національних актів.

Основоположні акти у сфері міжнародного права визначають мінімум таких правомочностей. Загальна декларація прав людини та Міжнародний пакт про цивільні та політичні права зазначають про правомочності пошуку, отримання та розповсюдження інформації. Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод вказує тільки на отримання та розповсюдження інформації. Конституція України гарантує право

збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію (ст. 34) [5].

Умовно таке право можна зазначити, як право вільно збирати, отримувати, поширювати інформацію. У науковій літературі є дві точки зору щодо співвідношення зазначеного права з правом на доступ до інформації. Перша точка зору розглядає право на доступ до інформації як гарантію права вільно збирати, отримувати, поширювати інформацію. Друга точка зору розглядає ці два права як самостійні, виходячи з їх правової природи та значення.

Друга точка зору є більш коректною. Адже у конкретних правовідносинах зазначені права можуть не концентруватися у одного суб'єкта (як правомочності володіння, користування та розпорядження у власника), а реалізуються різними суб'єктами, а у деяких випадках навіть вступають у протиріччя один з одним. Реалізація особою права вільно розповсюджувати інформації повинно кореспондувати зобов'язання іншої особи отримувати інформацію; реалізації права вільно отримувати інформацію – обов'язок іншої особи передати інформацію. При співставленні правомочностей, які складають сукупність прав, виходить, що вони обмежують один одного.

Можливість вільно отримати певну інформацію може бути реалізована лише настільки, наскільки погодиться власник розповсюдити таку інформацію. Пояснити співіснування зазначених правомочностей у межах одного права дозволяє зміщення акцентів з набору можливостей на вказівку вільного їх здійснення.

У Загальній декларації прав людини визначаються три складові такої свободи: свобода обирати засоби пошуку, передачі, розповсюдження інформації; можливість реалізовувати зазначені правомочності незалежно від державних кордонів (ст. 19) [6].

Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод містить біль узагальнене визначення: отримання та розповсюдження інформації у межах даного права здійснюється без будь-якого втручання з боку публічної влади та незалежно від державних кордонів (ст. 10) [7]. Тобто за Конвенцією свобода розуміється як невтручання з будь-якого боку у процеси пошуку, отримання, передачі інформації. Держава усуває перепони та не є активним суб'єктом правовідносин. Тобто право вільно шукати, отримувати, розповсюджувати інформацію набуває значення принципу невтручання держави у відносини обміну інформацією.

Виходячи з такої логіки, було б доцільним розмежувати його з правом на доступ до інформації, розпорядником якої виступають органи публічної влади. У останньому випадку держава у особи уповноважених органів публічної влади вже не є пасивним суб'єктом, а активним учасником з кореспондуючим праву обов'язком надати інформацію.

Таку ж позицію займає Європейський суд з прав людини. У рішеннях за справами *Leanderv. Sweden* (1987) [8] та *Gaskinv. UK* (1989) [9] Європейський суд з прав людини встановив підхід, згідно з яким право на доступ до інформації, розпорядниками якої виступають органи влади, чітко розмежовується з правом вільно шукати, отримувати, розповсюджувати інформацію. У подальшому при розгляді випадків порушення права на доступ до інформації Суд рахував ст. 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод неприйнятною.

У випадках, коли заявник звертався до Європейського Суду з прав людини у зв'язку з ненаданням йому запитуваної інформації, Суд у своїх рішеннях вказував на порушення ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, у якій закріплено право на повагу до приватного та сімейного життя.

Текст ст. 8 Конвенції не містить прямої вказівки на доступ до інформації; тлумачення, яке кваліфікує ненадання людині інформації як втручання у приватне та сімейне життя, не однозначне. Ненадання є бездіяльністю, втручання у більшості випадків передбачає активність суб'єкта.

Проте, не зважаючи на певну умовність та спірний характер, обраний Судом підхід надав йому інструментарій для захисту права на доступ до інформації. Суд аргументував посилення на ст. 8 Конвенції дуже обережно, виходячи з конкретних обставин справи. Наприклад, у рішенні за справою *Guerraand Othersv. Italy* Суд зазначив, що сам по собі факт ненадання інформації не є втручанням у особисте або сімейне життя, але можливі негативні наслідки можуть негативно вплинути на добробуті осіб, вплинувши на особисте та сімейне життя [10].

Така практика Європейського Суду з прав людини вплинула на формування відповідних норм у Конституції України.

У подальшому Європейський суд з прав людини почав відходити від такого розуміння права на доступ до інформації. Намітилася тенденція зближення права на доступ до інформації і права вільно отримувати інформацію, закріплене у ст. 10 Конвенції. Переламним у цьому процесі стало рішення Європейського суду з прав людини *TarsasagASzabadsagjogokertv. Hungary*. Суть спору полягала в тому, що у 2004 році парламентарі Угорщини звернулися до Конституційного суду Угорщини з запитом про конституційність норм одного з законів. Неурядова організація поставила вимогу надати доступ до тексту запиту, проте отримала відмову [11].

Конституційний Суд мотивував відмову тим, що він не може надавати доступ без згоди заявника, хоча консультації з заявником не були проведені. Зазначену відмову неурядова організація оскаржила у судовому порядку, проте суди відмовили у задоволенні вимог, посилаючись на те, що запит містить персональні дані. Після винесення остаточного рішення у справі на рівні національних судів, справа була розглянута Європейським судом з прав людини. У своєму рішенні у справі від 14 квітня 2009 року Європейський суд з прав людини вказав, що відмова Конституційного суду Угорщини надати доступ до інформації, яку він має, протирічить правам людини та послався на ст. 10 Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод (права вільно отримувати та розповсюджувати інформацію). Проте у зазначеному рішенні Європейський суд з прав людини зробив застереження про визнання права на доступ до інформації частинною свободою інформації не у абсолютному значенні, а лише частково, оскільки запитувана інформація була пов'язана з громадським інтересом. Для цього у судовому рішенні Європейський суд з прав людини використав термін «соціальний вартовий пес» (*socialwatchdog*), яким охарактеризував діяльність неурядової організації [11].

Остання, виступаючи одним із інститутів громадянського суспільства, здійснює громадський контроль та сприяє розкриттю офіційної інформації громадянам, наближаючись за роллю у суспільстві до засобів масової інформації.

Наведена в п. 35 досліджуваного рішення констатація спрямування практики Європейського суду з прав людини дозволяє визначити це рішення як програмне. Суд відмітив, що просунувся у напрямку більш широкої інтерпретації поняття «свобода інформації» та таким чином у напрямку визнання права на доступ до інформації.

Зазначене рішення Європейського Суду з прав людини не є єдиним, в якому Суд визнав ненадання доступу до інформації порушенням ст. 10 Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод. За декілька років до цього рішення були справи «Об'єднання «Матері Південної Чехії» проти Республіки Чехія». У даному рішенні Європейський суд з прав людини послався на особливу роль особи, яка запитує інформацію, у справі інформування громадськості [12].

У 2015 році аналогічна позиція знайшла відображення у рішенні Європейського Суду з прав людини у справі «Гусева проти Болгарії». Суд вказав на особливий статус заявниці у процесі передачі інформації від органів влади громадськості [13].

Є доцільним виокремити публічне та приватне право доступу до інформації. Тобто приватний доступ до інформації передбачає доступ до інформації конкретної особи для задоволення її приватних інтересів. Публічний (громадський) доступ передбачає доступ будь-якої особи до відкритих та доступних інформаційних ресурсів.

Такий поділ обумовлений позицією Європейського Суду з прав людини, який застосовує суб'єктивну категорію: мету та інтереси особи, яка запитує інформацію. Передбачається, що ст. 10 Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод включає у себе лише публічний доступ, коли інтерес особи складається не просто в тому, щоб отримати інформацію, а і в тому, щоб, отримавши, надати її громадськості.

Проте така позиція Європейського Суду з прав людини суперечить характеру права на доступ до інформації, яка знаходиться у розпорядженні органів державної влади.

У тих правових системах, де визнано базове право на доступ до інформації, розпорядником якої виступають органи публічної влади, процедура доступу не буде відрізнятися в залежності від інтересів особи. Змістом базового права на доступ до інформації є відсутність передумов для її отримання та, як наслідок, відсутність зобов'язання обґрунтовувати право на доступ.

Якщо штучно розмежовувати право на доступ до інформації в залежності від мети та інтересів особи, орган публічної влади буде цікавити, якими задачами та інтересами обґрунтовується доступ. Як наслідок, суб'єкт звернення повинен мотивувати власне право. Тому для реалізації, захисту права буде створено невинуватому перепону.

Програмні положення п. 35 рішення у справі *TarsasagASzabadsagjogokertv. Hungary* вказує на те, що процес побудови «права на доступ до інформації» у склад «права вільно отримувати інформацію» визнаний на рівні Ради Європи. Зазначена конструкція не призводить до штучного розщеплення права на доступ до інформації на публічне та приватне. Такий розподіл не відповідає змісту права на доступ до інформації та може створити перепони для його реалізації.

Таким чином, з'єднання права на доступ до інформації, розпорядником якої виступають органи публічної влади, та права вільно шукати, отримувати, розповсюджувати інформацію є сучасною тенденцією у сфері захисту прав людини. Доцільно розуміти заборону втручання держави не як пасивну поведінку держави у відносинах інформаційного обміну, а як адресовану державі заборону перешкоджати вільному обміну інформацією, що не виключає можливість держави активно сприяти такому обміну, забезпечувати доступ до своєї інформації.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Марценюк О.Г. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України: реалізація права на інформацію. Дис. канд. юрид. наук. К.: Київський національний університет внутрішніх справ. 2009. 190 с.
2. Рудник Л.І. Право на доступ до інформації людини: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2015. 20 с.
3. Політанський В. С. Право на інформацію як фундаментальне право людини: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2016. 20 с. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10660/1/Politanskyi\\_V\\_S\\_2016.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10660/1/Politanskyi_V_S_2016.pdf).
4. Ларін Є.О. Конституційно-правові засади реалізації права на інформацію в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2020. 238 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Загальна декларація прав людини: прийнята резолюцією 217 А (Ш) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини): прийнята Радою Європи від 4 листопада 1950 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).
8. Decision of the European Court of Human Rights in the case *Leander v. Sweden*, application № 9248/81 26 march 1987. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/?library=ECHR&id=001-57519&filename=CASE%20OF%20LEANDER%20v.%20SWEDEN.docx&logEvent=False>
9. Decision of the European Court of Human Rights in the case of *Gaskin v. the United Kingdom*, application № 10454/83, 7 July 1989. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57491%22%7D>
10. Decision of the European Court of Human Rights in the case of *Guerra and Others v. Italy*, 116/1996/735/932, 19 February 1998. URL: [http://european-court.eu/uploads/ECHR\\_Guerra\\_and\\_Others\\_v\\_Italy\\_19\\_02\\_1998.pdf](http://european-court.eu/uploads/ECHR_Guerra_and_Others_v_Italy_19_02_1998.pdf)
11. Decision of the European Court of Human Rights in the case of *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, № 37374/05 // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92171>
12. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / За заг. редакцією Шевченко Т.С., Розкладай І.Є. К.: Москаленко О.М., 2014. 200 с.
13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гусева проти Болгарії» від 17 лютого 2015 року. URL: <https://cedem.org.ua/library/sprava-guseva-proty-bolgariyi/>