

УДК 342.7

## СТВОРЕННЯ УМОВ ОМБУДСМЕНОМ УКРАЇНИ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Ірина КУШНІР,

здобувач Національної академії внутрішніх справ,  
Представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – начальник Управління з питань підготовки конституційних подань та дотримання права на доступ до публічної інформації  
Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

### SUMMARY

The article is devoted research of activity of ombudsman on conditioning for realization of right for personality in relation to access to public information. History of origin of ombudsman is analysed in Eastern Europe. Characterized plenary powers Authorized of Verkhovna Rada of Ukraine on human rights in relation to the questions of conditioning for realization of constitutional human and citizen right on access to public information. Conclusions and recommendations are offered.

**Key words:** ombudsman, constitutional right for personality on access to public information, Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights, creating conditions for the realization of human rights.

### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню діяльності омбудсмена зі створення умов для реалізації права особи щодо доступу до публічної інформації. Проаналізовано історію виникнення омбудсмена в Європі. Характеризуються повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо питань створення умов для реалізації конституційного права людини та громадянина на доступ до публічної інформації. Відображені ознаки створення умов Уповноваженим Верховною Радою України для реалізації конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації. Запропоновано висновки й рекомендації щодо удосконалення законодавства та практики реалізації забезпечення омбудсменом України конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації.

**Ключові слова:** омбудсмен, конституційне право особи на доступ до публічної інформації, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, створення умов для реалізації прав людини.

**Постановка проблеми.** Проблема дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації та діяльність омбудсмена зі створення умов для його реалізації дедалі більше цікавить юристів. Підсилюється постійний інтерес дослідників щодо історії виникнення інституту омбудсмена, його ролі в демократизації суспільства та пошуків механізмів забезпечення прав людини й створенню умов захисту права на доступ до публічної інформації. Особливо гостро постає названа проблема в умовах інформаційної війни, яка ведеться з боку Російської Федерації. Аналіз останніх досліджень та публікацій у цьому напрямі свідчить про відносно не велику кількість авторів, які цікавляться діяльністю омбудсмена щодо забезпечення реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Серед таких авторів, публікації яких будуть розглянуті нижче, можна назвати К.Г. Волинка, О.А. Дуброва, Н.І. Карпачову, А.М. Колодія, В.В. Лутковську, О.В. Марцеляка, О.В. Негодченка, А.Ю. Олійника, А.І. Хальоту та інших. Окремо питання щодо створення омбудсменом умов для реалізації права особи на доступ до публічної інформації ніким ще не досліджувалося.

**Метою дослідження** є формулювання висновків і рекомендацій щодо діяльності омбудсмена зі створення умов для реалізації права особи на доступ до публічної інформації.

Визначена **мета** передбачає вирішення таких задач: а) дослідити праці авторів щодо забезпечення омбудсменом прав і свобод особи; б) сформулювати поняття створення умов омбудсменом України для реалізації права особи на доступ до публічної інформації; в) здійснити аналіз повноважень омбудсмена України щодо захисту конституційного

права особи на доступ до публічної інформації; г) запропонувати висновки та рекомендації.

**Виклад основного матеріалу.** Діяльності органів української держави, включаючи й Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмена), щодо забезпечення прав людини присвячені роботи багатьох авторів. К.Г. Волинка, досліджуючи забезпечення прав і свобод особи, виділяє три основні форми, а саме: а) забезпечення реалізації прав і свобод особи; б) забезпечення охорони прав і свобод особи; в) забезпечення захисту прав і свобод особи. На її думку, усі три форми забезпечення прав і свобод мають низку відмінностей, але вони тісно пов'язані між собою. Забезпечення реалізації прав і свобод особи, на відміну від охорони й захисту, не пов'язано з правопорушенням і має на меті створити найоптимальніші умови для використання індивідом соціальних благ, опосередкованих суб'єктивним правом і свободою та задоволенням ним своїх інтересів і потреб. Охорона прав і свобод – це заходи, що застосовуються до факту вчинення правопорушення з метою їх попередження. Захист прав і свобод здійснюється після вчинення порушення прав і свобод. Забезпечення прав і свобод не можна ототожнювати з охороною та захистом. Права й свободи потребують пильної уваги з боку держави та суспільства не лише тоді, коли відбувається їх протиправне порушення чи існує така загроза, а й для їх найбільш повного здійснення за сприятливих умов [1, с. 274]. Отже, К.Г. Волинка в поняття «забезпечення прав і свобод особи» включає створення сприятливих умов для їх реалізації, охорону й захист у разі протиправних порушень прав і свобод особи.

О.А. Дубров, досліджуючи реалізацію права на доступ до публічної інформації, підкреслює міжнародний

і національний характер регулювання названого конституційного права. Основою правового регулювання права на інформацію в Україні є Конституція України, конституційні гарантії такого права закріплено в ст. ст. 32, 34, 40 та 50. Право на доступ до інформації є конституційним правом людини, яке передбачено ст. 34 Конституції України і гарантує право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. О.А. Дубров повідомляє про надходження до Державної фіскальної служби України 940 документів із проханням надати публічну інформацію з посиланням на Закон України «Про доступ до публічної інформації», з них 668 (71%) – запити на інформацію та 274 (29%) за змістом є проханнями надати податкову консультацію відповідно до Податкового кодексу України або зверненнями відповідно до Закону України «Про звернення громадян». З урахуванням викладеного він пропонує платникам податків розглянути деякі положення законодавчих актів у сфері звернень, що регулюються спеціальними законами [2]. Отже, О.А. Дубров не лише характеризує міжнародні й внутрішні національні нормативно-правові акти, що регулюють забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації, а й пропонує внести зміни в деякі закони.

Н.І. Карпачова, досліджуючи право на інформацію, під час його забезпечення підкреслює ознаку регулювання названого права міжнародними нормами та нормами внутрішнього національного законодавства. Серед норм міжнародного права вона виділяє Всесвітню декларацію прав людини 1948 р. та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., а також наголошує на тому, що сама можливість збирати, зберігати, використовувати й розповсюджувати інформацію в Україні перебуває в небезпеці. Н.І. Карпачова відмічає, що основним порушником реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації є державні інституції. На її думку, хто бореться проти права людини на інформацію, той бореться проти того, щоб Україна була демократичною, правовою державою. Н.І. Карпачова пропонує удосконалення законодавства про інформацію та форм і методів для створення умов щодо реалізації названого права, його охорони й захисту [3, с. 247–273]. Отже, Н.І. Карпачова серед ознак забезпечення конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації розглядає регулювання названих правовідносин нормами міжнародного права й національного законодавства.

А.М. Колодій досліджує забезпечення доступу до відкритої інформації, виокремлюючи декілька шляхів такого доступу, а саме: а) систематичне опублікування публічної інформації в офіційних друкованих виданнях; б) поширення її засобами масової комунікації; в) надання інформації на вимогу державними органами та юридичними особами. Він підкреслює, що головні ідеї доступу до інформації закріплюються в таких міжнародних документах, як Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. 18), Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини (ст. 10) та національному праві України (в ст. 34 Конституції України, Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. Він також підкреслює, що інформація з обмеженим доступом поділяється на конфіденційну та тасмну [4, с. 182–183]. Отже, А.М. Колодій серед ознак забезпечення права на публічну інформацію виділяє закріплення її нормами міжнародного права та національного законодавства України.

В.В. Лутковська, досліджуючи конституційне право на інформацію, підкреслює, що відкритість і прозорість влади забезпечується шляхом публікації та надання за запитом фізичних осіб публічної інформації. Прийняття нових редакцій законів України «Про інформацію» і «Про доступ до публічної інформації» стало важливим кроком на шляху до покращення стану забезпечення права на публічну інформацію в Україні. Це дозволяє покращити контроль над владою з боку громадянського суспільства. Лише обізнане у своїх правах суспільство може здійснювати контроль за діяльністю влади і захищати свої права. Водночас створення умов для реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації передбачає подальше удосконалення міжнародних норм і норм внутрішнього українського законодавства та втілення їх змісту в позитивну практику. Право на доступ до публічної інформації потребує ефективних механізмів контролю за його забезпеченням із боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [5]. Отже, В.В. Лутковська до ознак поняття забезпечення конституційного права на доступ до публічної інформації відносить його міжнародне й національне регулювання нормами права та пошук ефективних механізмів такого регулювання.

Цікавими щодо удосконалення повноважень українського омбудсмена є пропозиції О.В. Марцеляка, який констатує, що спектр правових засобів впливу з боку Уповноваженого з прав людини на органи, що порушили права людини, відповідно до чинного законодавства не є різноманітним (подання та конституційне подання). Це, на його думку, дає підстави стверджувати, що потребують свого законодавчого визнання та врегулювання інші акти реагування, які Уповноважений із прав людини використовує у своїй практиці, а саме: заяви, звернення, відкриті листи. Також необхідним є внесення відповідних змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» з метою посилення імперативності рішень уповноваженого. О.В. Марцеляк вважає, що аналіз повноважень українського омбудсмена дозволяє зробити висновок і про те, що існує потреба в удосконаленні його статусу через надання омбудсманові права законодавчої ініціативи, права звернення із заявою щодо відновлення порушених прав громадян до Верховного Суду України та міжнародних правозахисних організацій, а також права керуватися під час розгляду звернень критеріями об'єктивності, доцільності, справедливості дій органів і посадових осіб [6]. Отже, О.В. Марцеляк як ознаки забезпечення омбудсменом України розглядає норми законодавства України та пропонує удосконалити їх.

О.В. Негодченко розглядає гарантії забезпечення прав і свобод людини. Він підкреслює, що одною з таких гарантій є звернення за захистом особи своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Водночас О.В. Негодченко наголошує на тому, що в Українського омбудсмена немає достатніх повноважень, необхідних йому для ефективного здійснення функції захисту прав і свобод людини. Статус омбудсмена слід удосконалити в напрямі надання йому повноважень юридичного представника тих осіб, які звернулися до нього за захистом своїх прав. Він також пропонує надати омбудсмену України повноваження для проведення дізнання та навіть розслідування найважливіших справ щодо порушень прав і свобод особи [7, с. 256–257]. Отже, О.В. Негодченко для удосконалення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини зі створення умов для реалізації прав і свобод

(включаючи й право на доступ до публічної інформації) пропонує внести зміни в його нормативний статус із метою надання йому права юридичного представника та дізнавача в справах про порушення конституційних прав і свобод особи.

А.Ю. Олійник підкреслює, що з метою сприяння правовій інформованості населення та захисту конфіденційної інформації про особу омбудсмен України виступає додатковим засобом захисту свобод людини й громадянина щодо інших правозахисних механізмів, усуває прогалини та компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського й відомчого контролю за адміністративними органами. Його діяльність доповнює існуючі засоби захисту конституційних свобод зі створення умов для реалізації свободи інформації, не відміняє їх і не зумовлює перегляду компетенції державних органів, які забезпечують охорону, захист і поновлення порушених прав і свобод [8]. Отже, А.Ю. Олійник створення умов омбудсменом України для реалізації конституційної свободи на доступ до публічної інформації відносить до повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини із забезпечення правової поінформованості населення.

А.І. Хальота досліджує право звертатися до Уповноваженого Верховної Ради України за захистом своїх конституційних прав і свобод (включаючи й право на доступ до публічної інформації). Розглядаючи поняття та види особистих прав і свобод людини та громадянина, він підкреслює їх подвійну юридичну природу і як можливості користуватися певним соціальним благом, і як гарантії забезпечення реалізації всіх інших прав і свобод [9, с. 78–79]. Отже, А.І. Хальота розглядає діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як державного органу, що здійснює контроль за реалізацією конституційних прав і свобод (включаючи й право на доступ до публічної інформації) та забезпечує їх реалізацію.

Розглянувши різні позиції авторів щодо забезпечення конституційних прав і свобод особи (включаючи й право на інформацію та на доступ до публічної інформації) можемо сформулювати ознаки забезпечення омбудсменом України права особи на доступ до публічної інформації. Зазначеними ознаками є такі: 1) закріплення нормами міжнародного права та національного законодавства; 2) діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; 3) здійснення повноважень, форм і методів діяльності; 4) користування фізичною особою можливістю отримувати, зберігати й розповсюджувати публічну інформацію.

Серед міжнародних договорів, що вміщують норми міжнародного права, які закріплюють забезпечення права на доступ до публічної інформації, можна назвати такі: 1) Загальну декларацію прав людини 1948 р.; 2) Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р.; 3) Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р.; 4) Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.; 5) Конвенцію про доступ до інформації, участі громадськості в процесі вироблення рішень та доступу до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля 1998 р.; 6) Рекомендації Комітату Міністрів Ради Європи: а) Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів від 25 листопада 1981 р.; б) Про передачу третім особам персональних даних, які знаходяться в розпорядженні державних органів від 9 вересня 1991 р.; в) Про європейську політику доступу до архівів від 13 липня 2000 р.; г) Про доступ до офіційних документів від 21 лютого 2002 р. та інші.

Норми національного законодавства вміщуються в Конституції і законах України. Конституція України (ст. 34) закріплює, 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 власний вибір. На нашу думку, названу статтю слід доповнити такою нормою: «Порядок доступу до інформації регулюється законами».

Серед законів України, які регулюють доступ кожного до інформації, Закон України від 23 грудня 1997 р. «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», у якому закріплюється, що «парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» (ст. 1). Одним з обов'язків Уповноваженого є здійснення парламентського контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації (ст. 14) [10]. Аналіз повноважень Уповноваженого щодо забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації свідчить про недостатню урегульованість законом його функцій та компетенції. Пропонуємо ст. 14 доповнити після слів «публічної інформації» такими словами: «шляхом створення сприятливих умов для його реалізації, охорони і захисту від правопорушень та участі в поновленні порушеного права й відшкодування спричинених збитків». Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. «парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини» [11].

Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо доступу до публічної інформації здійснюється в межах його компетенції. Застосування омбудсменом України форм і методів діяльності для реалізації права на доступ до публічної інформації носить правовий та організаційний характер. Так, у червні 2012 р. було створено Експертну раду з питань доступу до публічної інформації при Уповноваженому Верховної Ради з прав людини. Завдання Ради – сприяти захисту права на доступ до публічної інформації та зростанню поінформованості суспільства (включаючи також громадські організації) щодо правових можливостей такого доступу. До важливих досягнень громадських організацій слід також віднести сприяння органам влади в забезпеченні доступу до публічної інформації. Завдяки громадським зусиллям було видано посібники та методичні матеріали, які допомагали державним службовцям на перших етапах реалізації цього закону. Цю позитивну тенденцію продовжує нове видання «Проблемні питання доступу до публічної інформації» [12].

Кожен, хто на законних підставах знаходиться на території України, користується можливістю отримувати, зберігати та розповсюджувати публічну інформацію на власний розсуд.

Отже, створення омбудсменом України умов для здійснення конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації – це урегульована норма міжнародного права та національного законодавства

діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини із застосування своїх повноважень, форм і методів діяльності з метою реалізації фізичною особою можливості отримувати, зберігати й розповсюджувати відкриту публічну інформацію на свій розсуд.

**Висновки.** Враховуючи зазначене можна зробити такі висновки й рекомендації:

1. Ознаками створення умов омбудсменом України для реалізації конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації є такі: 1) закріплення нормами міжнародного права та національного законодавства; 2) діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; 3) здійснення повноважень, форм і методів діяльності; 4) користування фізичною особою можливістю отримувати, зберігати та розповсюджувати публічну інформацію.

2. Створення умов омбудсменом України для реалізації конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації – це урегульована нормами міжнародного права та національного законодавства діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини зі здійснення своїх повноважень, форм і методів діяльності з метою реалізації можливості фізичної особи отримувати, зберігати та розповсюджувати відкриту публічну інформацію на свій розсуд.

3. З метою удосконалення законодавства й практики реалізації забезпечення омбудсменом України конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації рекомендуємо: а) ст. 34 Конституції України доповнити такою нормою: «Порядок доступу до інформації регулюється законами»; б) ст. 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» доповнити після слів «публічної інформації» такими словами: «шляхом створення сприятливих умов для його реалізації, охорони і захисту від правопорушень та участі в поновленні порушеного права й відшкодування спричинених збитків».

#### Список використаної літератури

1. Волинка К.Г. Забезпечення прав і свобод особи (форми) / К.Г. Волинка // Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005–. – Т. 2 : Права людини у контексті поліцейської діяльності. – 2005. – С. 259–280.

2. Дубров О.А. Реалізація права на доступ до публічної інформації / О.А. Дубров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/4599>.

3. Карпачова Н.І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Н.І. Карпачова. – Видання друге. – Х. : Консул, 2001. – 464 с.

4. Колодій А.М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : [підручник] / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 350 с.

5. Лутковська В.В. Право на інформацію / В.В. Лутковська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ru/page/secretariat/>.

6. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О.В. Марцеляк. – О., 2004. – 35 с.

7. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод / О.В. Негодченко // Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005–. – Т. 2 : Права людини у контексті поліцейської діяльності. – 2005. – С. 255–258.

8. Олійник А.Ю. Верховна Рада України в механізмі забезпечення основних свобод людини і громадянина / А.Ю. Олійник // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : збірник наукових праць. – 2006. – № 2 (27). – С. 119–132.

9. Хальота А.І. Поняття та види конституційних особистих прав і свобод людини та громадянина / А.І. Хальота // Права та свободи людини: проблеми теорії, методології та практики (до 65-річчя проф. А.Ю. Олійника) / [В.О. Боняк, О.Б. Горова, А.В. Самотуга та ін.] ; за ред. канд. юрид. наук, доц. В.О. Боняк. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2014. – С. 69–81.

10. Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

12. Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді / за заг. ред. В. Андрусіва, Д. Котляра ; Укр. незалеж. Центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2012. – 64 с.