

**ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИМ  
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА  
ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

**NOTION AND SECURING OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT  
ON ACCESS TO PUBLIC INFORMATION BY THE PARLAMENT  
COMMISSIONER ON HUMAN RIGHTS**

**Кушнір І.В.,**  
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*

У статті досліджуються поняття та зміст діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини по забезпеченню конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації. Аналізується поняття «забезпечення», ознаки та зміст діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини по забезпеченню конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації, дається його визначення. Пропонуються висновки і рекомендації.

**Ключові слова:** забезпечення, конституційне право особи на доступ до публічної інформації, ознаки забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації, охорона, захист, поновлення порушеного права.

В статье исследуются понятие и содержание деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека по обеспечению конституционного права личности на доступ к публичной информации. Анализируются понятия «обеспечение», признаки и содержание деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека по обеспечению конституционного права личности на доступ к публичной информации, дается его определение. Предлагаются выводы и рекомендации.

**Ключевые слова:** обеспечение, конституционное право личности на доступ к публичной информации, признаки обеспечения конституционного права личности на доступ к публичной информации, охрана, защита.

In the article a concept and maintenance of activity of Upovnovazhenogo of Verkhovna Rada of Ukraine is probed on human rights on providing of constitutional right for physical personality on access to public information. Concepts "providing", signs and maintenance of activity of Upovnovazhenogo of Verkhovna Rada of Ukraine, are analysed on human rights on providing of constitutional right for physical personality on access to public information, his determination is given. Conclusions and recommendations are offered.

**Key words:** providing, constitutional right for personality on access to public information, signs of providing of constitutional right for personality on access to public information, guard, defence, proceeding in the broken right.

**Актуальність теми.** Проблема забезпечення конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації досліджувалася в Україні разом з забезпеченням усіх конституційних прав і свобод і має важливе теоретичне значення в науці конституційного права. Дана проблема пов'язана з реалізацією прав і свобод кожної особистості і має важливе практичне значення.

Забезпечення конституційних права і свободи особи (включаючи і право на доступ до публічної інформації) досліджується в монографіях, підручниках, посібниках, наукових статтях, тезах доповідей і повідомлень. Серед авторів, що досліджували названу проблему, можна виділити праці С.О. Баран, В.В. Букача, К.Г. Волинка, В.О. Демиденка, А.М. Колодія, О.В. Негодченка, А.Ю. Олійника, Ю.М. Ситник та ін. Ними досліджувалося забезпечення усіх конституційних прав і свобод, їх видів та окремих прав і свобод. Поняття та зміст забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації як окремого права людини і громадянина в Україні ще не досліджувалося.

**Метою дослідження** є з'ясування поняття та змісту забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Відповідно до мети, задачами даного дослідження є: 1) дослідити праці вчених щодо: а) виникнення інституту омбудсмена в Україні; б) поняття та змісту забезпечення конституційних прав і свобод особи (включаючи і право на доступ до публічної інформації); 2) сформулювати ознаки змісту забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації; 3) запропонувати авторське визначення і сформулювати зміст забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації; 4) зробити висновки і рекомендації.

**Виклад основного матеріалу.** Історія виникнення омбудсмена в країнах Європи сягає Середньовіччя. Вперше інститут омбудсмена виник в Швеції. Омбудсмен в його етимологічному розумінні означає

представник, делегат, адвокат чи будь-яка особа, що уповноважена будь-ким діяти від його імені. Право омбудсмена діяти від імені короля Швеції по контролю за судовою владою було покладено на нього з 1683 р. Видання у Швеції в 1766 р. королівського Ордонанса про те, що публічна влада має бути підзвітна перед жителями і вони повинні мати доступ до будь-якої інформації крім конфіденційної і таємної, зробило ще один крок на користь введення інституту омбудсмена. Такий інститут у Швеції було введено Конституцією країни 1809 р. під назвою омбудсмена юстиції. Він був представлений декількома особами, між якими було поділено: 1) нагляд за судами, прокуратурою, армією, поліцією; 2) вирішення соціальних проблем, питань інформації, преси і освіти; 3) вирішення усіх інших питань, що торкалися питань управління тощо [1]. Отже, до повноважень омбудсмену Швеції, крім інших питань, відноситься і повноваження захисту конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Одною з перших скандинавських країн, що запровадила інститут омбудсмена, була Фінляндія (1919 р.). Її модель багато в чому була схожа на шведську. Широка сфера компетенції і повноважень омбудсмена Фінляндії. Серед названих повноважень право ініціювати кримінальне переслідування голів Верховного та Вищого адміністративного судів Фінляндії, виступати державним обвинувачем інших вищих посадових осіб держави тощо.

Після Другої світової війни починається активне поширення ідеї інституту омбудсмена в Європі. Цей період характеризується значним посиленням виконавчої влади та її регламентуючої ролі в усіх сферах суспільного життя, що, у свою чергу, зумовило потребу в додаткових засобах контролю за діяльністю органів адміністрації.

У 1952 р. інституція омбудсмена заснована в Норвегії. Спочатку її функції були обмежені лише контролем за збройними силами країни, і лише у 1962 р. було створено відповідний орган для контролю за цивільною адміністрацією. В цей же період виникають інститути омбудсмена в Данії. Отже, омбудсмен в скандинавських країнах, крім інших питань контролю за додержанням прав людини, здійснює діяльність по забезпеченню особи права на доступ до публічної інформації.

Після Другої світової війни інститути омбудсмена виникли в Німеччині, Великобританії, Франції, Новій Зеландії, Канаді, США та ін. В 90-ті роки омбудсмени були утворені в державах, що з'явилися на теренах колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік (в Російській Федерації, Україні, Республіці Білорусь, Республіці Молдова, в країнах Прибалтики, Закавказзя, Середньої Азії). Називаються вони по-різному. В Україні – це Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, в Швеції, Фінляндії, Данії – омбудсман, в Литві – контролер сейму, в Узбекистані – Уповноважений Олій Мажлиса, в Республіці Молдова – парламентський адвокат, в Грузії – Народний захисник Грузії, в Польщі – речник громадянських справ, в Іспанії, ЮАР – за-

хисник народу, у Франції – посередник Французької Республіки, у Греції – захисник громадян. В той же час всі названі інститути можна об'єднати під такою родовою назвою, як «омбудсмен». Майже в усіх нормативних документах, що регулюють повноваження омбудсмена, є обов'язок омбудсмена забезпечувати права людини на інформацію (включаючи і доступ фізичної особи до публічної інформації) [2].

Отже, історичний досвід свідчить, що загальне поняття захисника прав людини може бути «омбудсмен». Незалежно від назви захисника прав людини, усі омбудсмени світу приймають участь у забезпеченні конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації.

Поняття та зміст забезпечення конституційних прав і свобод особи, включаючи і право на доступ до публічної інформації, досліджувалися різними вченими. Так, С.О. Баран, досліджуючи забезпечення конституційного права людини на відшкодування шкоди, у зміст забезпечення названого права, включає «діяльність державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при: а) створенні сприятливих умов для отримання відшкодування шкоди; б) здійсненні охорони і захисту від прийняття ними незаконних рішень, здійсненні незаконних дій чи бездіяльності в процесі реалізації ними своїх повноважень; в) користуванні людиною і громадянином конституційним благом щодо відшкодування матеріальної і моральної шкоди; г) роз'ясненні людині і громадянину порядку відшкодування завданої шкоди» [3, с. 17]. На нашу думку, користування людиною певним соціальним благом є елементом змісту самого суб'єктивного права, а не змістом його забезпечення. Отже, С.О. Баран включає у зміст забезпечення конституційного права і елемент змісту названого права, що, на нашу думку, є перебільшенням, так як забезпечення права здійснює державні органи і суб'єкти громадянського суспільства, завданням яких є не самим користуватися правом, а забезпечити його реалізацію.

В.В. Букач, досліджуючи конституційні політичні права і свободи людини і громадянина, у зміст їх забезпечення включає: а) створення державою умов для реалізації конституційних політичних прав і свобод громадян (ідеологічні, економічні, політичні гарантії тощо); б) охорону конституційних політичних прав і свобод, що пов'язана із профілактикою правопорушень в означеній сфері; в) захист прав і свобод, пов'язаний із діяльністю державних органів щодо виявлення правопорушень, їх припинення, притягнення винних до юридичної відповідальності, а також поновлення порушених політичних прав і свобод [4, с. 126]. Отже, В.В. Букач поновлення порушених політичних прав і свобод людини і громадянина не виділяє як самостійний елемент змісту забезпечення правоохоронними органами названих прав і свобод.

К.Г. Волинка розглядає такі форми забезпечення прав і свобод особи: а) реалізація; б) охорона; в) захист. Серед форм реалізації вчений розглядає додер-

жання, використання, виконання прав і свобод особи і їх правозастосування; серед форм охорони – будь-які різновиди діяльності, які спрямовані на витіснення негативних факторів, що можуть спровокувати або полегшити порушення прав і свобод особи; до форм захисту дослідник відносить діяльність, спрямовану на припинення порушення прав і свобод, ліквідацію будь-яких перешкод, відновлення порушених прав і свобод, притягнення винних у порушенні прав і свобод до юридичної відповідальності [5, с. 269–274]. Отже, К.Г. Волинка поновлення порушеного права включає до такого елементу забезпечення, як захист.

В.О. Демиденко, досліджуючи забезпечення прав і свобод людини, визначає його як діяльність держави, що має за завдання сприяння в реалізації прав і свобод людини шляхом позитивного впливу на формування загальносоціальних гарантій (економічних, політичних, духовно-ідеологічних) і спеціальних юридичних гарантій, що передбачають охорону і захист прав та свобод людини [6, с. 35]. Отже, під забезпеченням прав людини, включаючи і конституційне право на доступ до публічної інформації, вчений розуміє гарантування державою конституційних прав і свобод. Держава здійснює свою діяльність по забезпеченню конституційних прав і свобод людини і громадянина через систему державних органів, до яких відноситься і Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

А.М. Колодій, досліджуючи конституційне право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, підкреслює, що тільки тоді названі свободи є реальними, коли вони спираються на право вільно збирати, використовувати і поширювати інформацію у будь-який спосіб на свій вибір, що має забезпечуватися державою шляхом сприяння створенню розгалуженої і розвинутої системи, державних і недержавних засобів масової інформації, інших її джерел, державного переслідування усіх соціальних суб'єктів, що перешкоджають вільному отриманню і поширенню інформації [7, с. 182]. Отже, А.М. Колодій під забезпеченням конституційного права особи на інформацію розуміє створення сприятливих умов для розвитку державних і недержавних засобів масової інформації, здійснення охорони і захисту права на доступ до публічної інформації від правопорушень.

О.В. Негодченко підкреслює багатоаспектність забезпечення прав і свобод людини одним з таких правоохоронних органів, як міліція. На його думку, воно включає в себе як запобігання і відновлення правопорушенням і відновлення порушеного конституційного права, так і повагу та дотримання прав і свобод з боку міліції. У стосунках з конкретною особою працівники міліції представляють інтереси суспільства і під час захисту інтересів особи можуть вдаватися до обмеження прав і свобод конкретної особистості. Працівникам

міліції забороняється залучати до виконання оперативно-розшукових завдань медичних працівників, священнослужителів, адвокатів та інших осіб, якщо особи від яких працівник міліції одержує інформа-

цію є їх пацієнтами чи клієнтами [8, с. 249]. Отже, у зміст забезпечення прав людини працівниками міліції дослідник включає внутрішню і зовнішню діяльність працівників міліції і пов'язує її з діяльністю міліції як по створенню умов, охороні і захисту прав людини від правопорушень з боку інших людей, так і дотриманням прав людини самими працівниками міліції. З урахуванням предмету дослідження нас цікавить зміст діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини по забезпеченню конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

А.Ю. Олійника досліджує зміст забезпечення конституційних свобод і включає такі елементи: а) створення сприятливих умов для реалізації конституційних свобод; б) охорону названих свобод; в) їх захист від правопорушників; г) поновлення порушеного права та відшкодування шкоди [9, с. 150].

Ю.М. Ситник, досліджуючи зміст забезпечення конституційного права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії, включає в нього «діяльність державних і недержавних організацій щодо: а) створення умов для реалізації конституційного права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії; б) охорону та захист конституційного права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії від правопорушення; в) поновлення порушеного конституційного права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії чи відшкодування спричинених збитків» [10]. Отже, досліджуючи зміст забезпечення конституційного права, Ю.М. Ситник не конкретизує суб'єктів такої діяльності, наголошуючи на тому, що це діяльність державних і недержавних організацій. На нашу думку, стосовно предмету нашого дослідження ми виокремлюємо діяльність «омбудсмена» – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Отже, аналіз вищерозглянутих праць свідчить про те, що існують різні позиції авторів як стосовно поняття, так і по відношенню до елементів змісту діяльності органів держави щодо забезпечення конституційних прав людини і громадянина.

З урахуванням проаналізованих праць вчених ми можемо сформулювати ознаки змісту забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації: а) це діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; б) спрямована на створення умов для реалізації права, його охорону і захист та поновлення порушеного права; в) у відносинах людини і громадянина з органами держави і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами; г) метою діяльності є здійснення парламентського контролю за додержанням конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є посадовою особою, статус якої визначається Конституцією та законами України. Він здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб, доповнює існуючі засо-



би захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. Його повноваження не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її дострокового припинення повноважень, введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях [11].

Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини при забезпеченні конституційного права особи на доступ до публічної інформації спрямована на створення умов для реалізації права, його охорону і захист та поновлення порушеного права. Така діяльність здійснюється при: 1) захисті названого права у відповідності до Конституції України, законів України та міжнародних договорів України; 2) додержанні та повазі до названого права органами держави, місцевого самоврядування і їх посадовими особами; 3) запобіганні його порушенням або сприянні його поновлення; 4) сприянні приведенню законодавства України про право на доступ до публічної інформації у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту названого права; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною названого права; 7) сприяння правовій інформованості населення та захисту конфіденційної інформації про особу [11].

Забезпечення конституційного права про доступ до публічної інформації реалізується Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у відносинах людини і громадянина з органами держави і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами з метою здійснення парламентського контролю за його додержанням.

Отже, забезпечення конституційного права особи про доступ до публічної інформації Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини – це передбачена нормами Конституції і законів України, на основі міжнародних договорів його діяльність, яка спрямована на створення умов для реалізації названого права, його охорону, захист та поновлення з метою здійснення парламентського контролю за додержанням законності в процесі його реалізації.

У зміст діяльності Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини по забезпеченню конституційного права людини і громадянина на доступ

до публічної інформації слід включати такі елементи: 1) створення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини сприятливих умов для реалізації названого права; 2) охорона названого права від правопорушень; 3) захист права в разі, коли здійснюється його порушення; 4) сприяння поновленню порушеного конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

**Висновки.** У світовій практиці захисник прав людини і громадянина має різні назви і може бути об'єднаний під родовою назвою «омбудсмен». Обов'язком омбудсмена є забезпечення прав людини (включаючи і право на інформацію). Незалежно від назви захисника прав людини усі омбудсмени світу приймають участь у забезпеченні права фізичної особи на доступ до публічної інформації.

Ознаками змісту забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації є: а) діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; б) спрямована на створення умов для реалізації права, його охорону і захист та поновлення порушеного права; в) у відносинах людини і громадянина з органами держави і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами; г) метою діяльності є здійснення парламентського контролю за додержанням конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи про доступ до публічної інформації – це передбачена нормами Конституції і законів України, на основі міжнародних договорів його діяльність, яка спрямована на створення умов для реалізації названого права, його охорону, захист та поновлення з метою здійснення парламентського контролю за додержанням законності в процесі його реалізації.

Зміст діяльності Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини по забезпеченню конституційного права людини і громадянина на доступ до публічної інформації включає такі елементи: 1) створення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини сприятливих умов для реалізації названого права; 2) охорона названого права від правопорушень; 3) захист права в разі, коли здійснюється його порушення; 4) сприяння поновленню порушеного конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Рекомендуємо внести зміни в Закон України «Про доступ до публічної інформації».

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Хиль-Роблес Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана) / Альваро Хиль-Роблес. – М. : МШПИ, 2004. – 350 с.
2. Возникновение института омбудсмана и история его развития в странах со стабильным демократическим режимом [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pandia.org/text/78/194/93343-3.php>.
3. Баран С.О. Конституційне право людини і громадянина на відшкодування шкоди та його забезпечення в Україні : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / С.О. Баран. – К. : Національна академія внутрішніх справ, 2013. – 20 с.
4. Букач В.В. Конституційні політичні права та свободи людини і громадянина в Україні : [монографія] / В.В. Букач, А.Ю. Олійник. – Д. : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 172 с.
5. Волинка К.Г. Забезпечення прав і свобод особи / К.Г. Волинка // Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10-и т. Т. 2 / Відп. ред. [Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко]. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2005. – С. 259–280.

6. Демиденко В.О. Утвердження та забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина : [посібник] / В.О. Демиденко. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2001. – 100 с.
7. 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.
8. Негодченко О.В. Забезпечення міліцією прав і свобод людини / О.В. Негодченко // Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. Т. 2 / Відп. ред. [Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко]. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2005. – С. 249–251.
9. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : [монографія] / А.Ю. Олійник. – К. : Алеута, КНТ, Центр навчальної літератури, 2008. – 472 с.
10. Ситник Ю.М. Зміст забезпечення конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії / Ю.М. Ситник // Науковий вісник ДДУВС. – 2012. – № 2. – С. 132–140.
11. Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. (поточна редакція від 01.01.2015 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – С. 99.