

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»**

Ліховіцький Ярослав Олександрович

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В
УКРАЇНІ**

Монографія

Ужгород – 2024

УДК 342.9:[342.727:351.751](477)(02.064)

Л 65

Рекомендовано до друку
вченою радою ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
(протокол № 3 від 7 березня 2024 р.)

Автор:

Ліховіцький Ярослав Олександрович - доктор юридичних наук, професор кафедри кримінального права і правоохоронної діяльності Ужгородського національного університету;

Рецензенти:

Савчин Михайло Васильович – доктор юридичних наук, професор, директор Науково-дослідного інституту порівняльного публічного права та міжнародного права ДВНЗ «Ужгородський національний університет»;

Трачук Петро Антонович – кандидат юридичних наук, професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права УжНУ, заслужений юрист України;

Михайлишин Ігор Володимирович – кандидат юридичних наук, начальник Головного управління міграційного служби в Закарпатській області, заслужений юрист України.

Ліховіцький Я.О.

Адміністративно-правові засади доступу до публічної інформації в Україні : монографія / Ужгород : ТОВ «РІК-У». 2024. – 140 с.

Монографія присвячена теоретичним та практичним проблемам адміністративно – правового забезпечення доступу до публічної інформації в Україні. У виданні розкрито поняття та зміст забезпечення доступу до публічної інформації, здійснено аналіз міжнародного правового досвіду забезпечення доступу до публічної інформації та досліджено стан адміністративно – правового забезпечення доступу до публічної інформації в Україні, запропоновані пропозиції щодо вдосконалення законодавства в даній сфері суспільних відносин. Акцентується увага на дослідженні поняття та структури адміністративно-правового механізму забезпечення контролю за доступом до публічної інформації в Україні та розглянуті особливості реалізації права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану.

ISBN 978-617-8390-02-0

© Ліховіцький Я., 2024.

© ТОВ «РІК-У». 2024.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ І.	
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ	7
1.1. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення доступу до публічної інформації	7
1.2. Міжнародно-правовий досвід забезпечення доступу до публічної інформації.	38
1.3. Стан та проблеми реалізації права громадян на доступ до публічної інформації.	71
РОЗДІЛ 2.	
ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....	93
2.1. Право на доступ до публічної інформації: механізм захисту в Україні.....	93
2.2. Суб'єкти та об'єкт правовідносин у сфері доступу до публічної інформації.	99
2.3. Механізм адміністративно – правового забезпечення дотримання прав людини в Україні.....	113
РОЗДІЛ 3.	
ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ...	118
ВИСНОВОК.....	128
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	130

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ:

ООН Організація Об'єднаних Націй

ЄС Європейський Союз

США Сполучені Штати Америки

ОБСЄ Організація з безпеки та співробітництва в Європі

ЦК України Цивільний кодекс України

ЗМІ Засоби масової інформації

АС Автоматизовані системи

ДСК Для службового користування

ВАСУ Вищий адміністративний суд України

КАС України Кодекс адміністративного судочинства України

КУпАП Кодекс України про адміністративні правопорушення

ВВРУ Відомості Верховної Ради України

ЮВУ Юридичний вісник України

ВСТУП

Після здобуття незалежності в Україні розпочато процеси будівництва демократичної правової держави, орієнтиром якої є права та свободи людини. Згідно зі статтею 3 Конституції України утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Особливого значення в сучасному інформаційному світі набуває конституційне право на доступ до інформації. Так, відповідно до статті 34 Основного Закону України кожен володіє правом на вільний збір, збереження, використання та поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб. Крім того, порядок реалізації та гарантії забезпечення права кожного на доступ до публічної інформації, якою володіють владні та інші суб'єкти та інформації, що становить суспільний інтерес, визначені в Законі України «Про доступ до публічної інформації».

Варто зазначити, що на сьогодні інформаційна сфера загалом та її складові – сфера доступу до публічної інформації – набув особливого, стратегічного значення. Зростання ролі інформації в житті суспільства зумовлює потребу зміни та переосмислення пов'язаних із нею відносин і понять, що позначається на відповідному правовому регулюванні та нормативній діяльності. Перш за все, це стосується права на доступ до інформації, яке пов'язане з розширенням участі громадян в управлінні державними справами, посиленням контролю за діяльністю владних гілок тощо, що, зі свого боку, є умовами формування громадянського суспільства. Інформаційна відкритість органів публічної влади є дуже важливою, оскільки лише за наявності дієвого механізму доступу до публічної інформації суспільство може реально впливати на дії влади.

Зазначене засвідчує особливу актуальність наукового аналізу проблеми, які чинять на негативний вплив на ефективність реалізації владними суб'єктами законодавства в сфері доступу до публічної інформації.

Питання, пов'язані з поняттям права на доступ до публічної інформації, механізмом доступу до публічної інформації, стадіями адміністративного провадження щодо доступу до публічної інформації досліджували у своїх наукових працях Н.Власенко, Н.Дубина, Н.Костова, Н.Каменська, Д.Лилак, О.Майстренко, О.Нестеренко, С.Погребняк, В.Порада, Є.Теплюк, Н.Тимченко, К.Шутрова. Зацікавлення станом забезпечення права на доступ до публічної інформації також проявляли експерти громадських організацій, серед яких – І.Андрусів, Т.Дембіцька, І.Лукеря, І.Усенко та інші. Крім того, адміністративно – правові аспекти доступу громадян до публічної інформації висвітлювали у своїх дисертаційних дослідженнях Е.Аблякімова, О.Заяць, К.Маштак, Є.Ніколайчук, І.Фурман. Проте проблемні питання, пов'язані з юридичними колізіями щодо застосування законодавства про доступ до публічної інформації залишаються недостатньо опрацьованими та потребують подальших наукових пошуків, особливо щодо реалізації права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану в Україні.

РОЗДІЛ І.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

1.1. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення доступу до публічної інформації

Визнання і закріплення у вітчизняному законодавстві фундаментальних права і свобод людини і громадянина, наділених юридичним верховенством, їх обсяг, зміст, гарантії реалізації у сучасних умовах є однією з актуальних, пріоритетних і найважливіших проблем, ефективне вирішення яких стає яскравим свідченням рівня розвитку будь-якого суспільства, його інститутів, держави, її політичного режиму, ступеню їх демократизації.

Конституція України, втілюючи міжнародно-правові стандарти конституційного статусу людини, встановила, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Основного Закону). Втілення цього принципу має здійснюватися наявністю дієвого організаційно-правового механізму забезпечення конституційних прав, свобод, що фактично є досить розгалуженою системою, яка охоплює своїм регулюючим впливом усі найважливіші сфери життєдіяльності людини: особисту (приватну), політичну, соціальну, економічну, культурну та ін..

Як зазначає М.В.Савчин, ідея захисту гідності людини поступово виникла у суспільстві із усвідомленням самотійності та відповідальності людської особистості, її здатності визначати бажаний варіант поведінки, який би узгоджувався із інтересами інших людей і був забезпечений юридичними засобами [1, С. 239]. У власному розумінні права людини базується на демократичній традиції Древньої Греції, в якій гарантувалося громадянам грецьких міст-держав можливість брати участь у громадських справах. Поступово ця ідея запозичується у гарантіях участі знаті та інших панівних верств впливати на прийняття владних рішень у середньовічній Європі. Зокрема, це вилилося у Magna Charta Libertarum (1215, Англія), Золотій буллі (1265, Угорщина). Такі акти

визначили тенденцію розширення прав людської особистості на більш широке коло людей.

Згідно з британським Словником права [2, С.237], права людини – це права і свободи, якими володіє кожна людська істота. Словник також наводить визначення природних прав [2, С.326] - це фундаментальні права, визнані у сучасному світі, якими володіє кожен індивід без втручання держави. Як зазначають упорядники словника, інколи вважається, що права людини (чи деякі з них) є настільки фундаментальними, що формують частину природного права, але більшість з них, як правило, вважаються такими, що формують частину договірного права.

Інститут прав людини в історії свого становлення, розвитку і закріплення мав морально-етичне, духовно-культурне чи релігійне наповнення. Науковці виділяють чітку лінію еволюції прав людини на трьох етапах: ідеалізації, позитивізації та реалізації [3, С. 147]. Для першого етапу характерним вважається перехід від індивідуальних та абсолютних прав (у чистій формі як в «природному стані») до прав людини, яка живе в суспільстві і окрім прав має також обов'язки, а самі права підлягають релятивізації залежно від доктрини. Для другого етапу характерний перехід від негативного статусу особистості стосовно держави (держава лише не повинна перешкоджати особистості в її активності) до ситуації, в якій особистість отримує багато прав і може домагатися від держави їх забезпечення, збільшується каталог прав і коло осіб, яким вони належать. Третій етап характеризується початком поступового визнання в міжнародній сфері необхідності формування міжнародно-правових стандартів захисту прав людини (компетенції держав щодо захисту прав людини в рамках міжнародного права) і груп людей.

В первісному суспільстві ще була відсутня диференціація прав і обов'язків, і діючі норми ((звичай, традиції, ритуали) сприймалися як правила, рівні для всіх і необхідні для організації людського суспільства. З появою майнової нерівності, політичної влади і держави людство стало на шлях соціальної нерівності. Водночас

поступово відбувається усвідомлення того, що за природою всі люди рівні.

В стародавні часи ідеї щодо прав людини, були предметом роздумів на основі етики, в рамках філософії та суспільної думки. Витоками концепцій, які стали основою для правової думки Європи та й, в значній частині, світу, стали праці мислителів Давньої Греції та Риму, які заклали основи школи природного права [4, С. 51]. Грецькі софісти і стоїки відстоювали ідею вищості природних прав над майновими. Природне право для стоїків було космополітичним в тому сенсі, що стосувалося громадян всіх держав. Водночас в цих концепціях природних прав акцептувалася відсутність свободи, тобто, рабство. В доктрині грецької (афінської) демократії (в V ст.. н.е.) можна знайти свободу дій та слова в рамках права, а також рівність прав осіб, які були громадянами. Ці ідеї перейняли римські мислителі, передусім – Цицерон, в працях якого знаходимо латинський термін *jus* (право), а також – правники, які стверджували, що джерелом первинної суверенності є люди, які передають владу цезарю. Юстиніан визначав природне право найвищим джерелом права, а його кодифікація права стала основою римського права і вагомим елементом для подальшого розвитку інституту прав людини.

У період Середньовіччя такий порядок трансформується у стану структуру суспільства, статус людини вже зумовлений її правовими зв'язками із певною корпорацією. Це проявлялося навіть у тому, що кожен провідний стан (феодала, купці, духовенство) мав свою юрисдикцію. Виникнення ідеї прав людини є досягненням європейської інтелектуальної традиції. Так, на виникнення західної концепції впливу античні ідеї про демократичний устрій суспільства та концепція свободи волі індивіда, яка була обґрунтована в християнській етиці. Теологічні підходи про свободу волі людини та розподіл життя людини на світську і духовну сферу вплинули на виникнення концепції природних прав людини. Концепція природних права людини за своєю сутністю є ліберальною [1, С.239].

Значний внесок в розвиток прав людини на території Європи мало поширення християнства – Святе Письмо говорить про ідеали природженої гідності людини, рівності, справедливості та миру в стосунках між людьми [5, С. 20].

Розвиток ідеї прав людини відбувався і на території сучасної України. У Київській Русі за «Руською Правдою» не існувало смертної кари і поважалося право власності [6, С.24].

Процес визнання прав людини більш повний розвиток отримав в гуманістичній філософії Просвітництва, природно-правовій доктрині походження і сутності права і держави та законодавчих актах Англії, що містили перші норми в галузі захисту прав людини, спрямовані на обмеження всесилля і свавілля. Велика хартія вольностей 1215 р. [7, С. 39,40,52,63] поширено вважається початком процесу кодифікації прав людини [8, С.20].

Як відзначають науковці [9, С.17], природне право в греко-римській та середньовічні періоди передбачало в основному обов'язки індивіда (на противагу правам людини), адже повністю вилученою з правового поля регулювання була центральна ідея свободи і рівності. Перехід від природного права як обов'язків до природного права як прав відбувся у період від XI ст. до Вестфальського миру 1648 року. Розуміння прав як вимог, що можуть пред'являтися кожним, бере початок з доктрини природних прав, яка була розвинена в результаті взаємодії двох концептуальних структур середньовіччя – християнства і феодалізму. Власне з набуттям широкої популярності серед науковців XV – XVI століть школи природного права можна говорити про цілісність розвитку ідеї, а згодом і практики захисту прав людини.

Варто зазначити, що ще в першій половині XVI ст., задовго до праць європейських мислителів, витоки концепції держави як зібрання громадян, поєднаних узгоджених правом, можна знайти у працях українського гуманіста Станіслава Оріховського-Роксолан [9, С.17]. Проте основоположниками цієї концепції прийнято вважати західноєвропейських мислителів та їх ґрунтовні праці на цю тему. Концепція суверенітету Гуго Гроція базувалася на ідеї, згідно з якою,

вільний народ може віддати всю владу кому-завгодно, не зберігши за собою взагалі цієї влади. Т.Гоббс розрізняв природне право, як необмежену свободу, та природний закон, як спільне правило суспільства, яке вводить певні заборони та обмежує свободу індивіда задля забезпечення свободи інших осіб [3, С.149].

Вчений зазначає, що теорія суспільного договору закріпила досягнення у сфері захисту прав людини, розвинуті представниками школи природного права. Важливо наголосити, що укладаючи договір з державою люди не відрікаються своїх прав, навпаки – отримують формальні гарантії тих прав. Теорію природного права та суспільного договору перейняла і розвинула Франція, передусім Шарль Луї Монтеск'є зробив вагомий вклад в розвиток концепції громадянських і політичних прав, а також міжнародного права. Жан-Жан Руссо вважав, що хоча внаслідок суспільної угоди людини втрачає природну свободу та необмежене право на все, що її спокушає і що вона може отримати, вона здобуває, по-перше, громадянську свободу чи моральну свободу, оскільки дотримання права, яке вона сама вводить, і є свободою, а, по-друге, право власності на все, чим володіє. Згодом про первинність та вищість природного права над позитивним говорив Іммануїл Кант, який вважав, що право повинно випливати з моральної природи людини, ґрунтуватися на людському розумі і свободі. За Кантом, право – це сукупність умов, при яких свобода однієї особи сумісна зі свободою іншої з точки зору загального закону свободи, а свобода, оскільки вона сумісна зі свободою кожного іншого, що відповідає спільному закону, і є те первинне право, характерне кожній людині.

Початок XVІІІ ст. став часом зародження формування системи прав людини в Україні.. У Пактах й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького від 1710 р. [10, С.69], передбачалося, що до обов'язків гетьмана « належить великодушно направляти й поліпшувати усі права в країні стосовно надійного дотримання непорушних громадських вольностей».

Революції у Франції та США в другій половині XVІІІ ст. стали переломним моментом в розвитку прав людини: з теоретично-

доктринальних думок вони поступово перетворюються у форму реально існуючого права. В Декларації прав і громадянина [11, Preamble], прийнятої після Французької революції 1789 року, були викладенні «природні, невід’ємні та священні права людини».

Базові принципи теорії природного права говорять, що люди, живучи в природному стані, тобто до формування в суспільство, користувалося без перешкод невідчужно належними правами: на життя, свободу, рівність, а також на власність. Ці чотири права стануть з часом канонами ліберальної концепції прав людини, яка була сформована до кінця XVІІІ ст. Її зміст визначає наступні основи: кожна особистість володіє певним набором (природних) прав – свободи, рівності та власності; свободи особистості обмежують лише свободи інших та інтереси існування суспільства; права і свободи особистості визначають межі державної влади. Ліберальна доктрина підкреслює так званий негативний статус прав людини, тобто автономію певної сфери життя особистості щодо держави [3, С.150]. ХІХ століття модифікувало і збагатило ліберальну доктрину прав людини. Починається також її географічне поширення – зокрема, разом з наполеонівськими війнами та Весною народів 1848-1849 років. Ідеї прав і свобод людини і громадянина розвивали і українські мислителі тих часів яскравим прикладом чого є праці Михайла Драгоманова та Івана Франка. З кінця XVІІІ – початку ХІХ століття права людини поступово стали закріплюватися та реалізовуватися в законодавстві і практиці все більшого кола держав.

Більш-менш системно вперше в історії України права людини були відображені в Третньому Універсалі Української Центральної Ради [12, С.40] від 7 листопада 1917 р., який проголосив « свободу слова, друку, віри, зібрань, союзів, страйків, недоторканності особи і мешкання, право і можливість уживання місцевих мов у зносинах з усіма установами», встановив восьмигодинний робочий день, приписав вжити «всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування», наголосив на необхідності існування справедливого суду та скасував смертну кару. В Четвертому Універсалі всі ці права були підтверджені.

Водночас на рубежі XV111 – X1X століть для зuboжілих верств суспільства в країнах Європи практичне використання навіть проголошених у конституції прав було суттєво ускладнене або взагалі неможливе, оскільки вимагало неабияких коштів, часу, знань. Це викликало масові протести деяких груп суспільства і, як наслідок, посилення уваги з боку держав до соціальних та економічних прав.

Як зазначає О. Скрипнюк, конституційні права та свободи сформувались історично – з року в рік їхній юридичний каталог незмінно розширювався. Перші конституційно закріплені права і свободи людини і громадянина зазвичай визначали громадянські, політичні та економічні права. Також вчений зазначає, що конституції того часу обмежували втручання держави у сферу природних прав людини, а також гарантували певну економічну свободу людей, що з часом сприяло зародженню їхніх політичних прав, як продукту залучення громадян до публічної діяльності [13].

Можна вказати на наступні істотні елементи формування на початку XX ст.. в країнах Західної Європи доктрини прав людини [14, С.27]. На першому місці залишаються громадянські права та політичні свободи, хоча їх індивідуалістичний (ліберальний) характер модерується підкресленням ролі суспільства в житті особистості. Свобода перестає бути абсолютною, що відбувається через все більше привернення уваги до рівності, яку повинні супроводжувати матеріальні гарантії. Таким чином державі відводиться все більша роль у справі творення формальних гарантій (законодавство) і матеріальних забезпечень (зокрема, соціальна політика, податки) для економічних і соціальних прав.

У 1942 році вперше був вжитий англійський термін *human rights* - у Декларації Об'єднаних націй 26-ти держав-союзниць антигітлерівської коаліції. Цей термін замінив термін *natural rights* – природні права – і пізніший термін *the rights of man*, який, до речі, деякі науковці [9, С.19] перекладають як «права чоловіка», що не включали права жінок, і не відображали незрілість тогочасної концепції рівності прав людини. Понад те, М.Антонович вважає, що

у французької Декларації 1789 р. також йшлося про «права людини і громадянина».

Тоталітарні режими ХХ ст.. стали, з одного боку, складною перешкодою у визнанні та закріпленні прав людини, а з іншого боку, наслідки цих режимів виявилися вагомим стимулом для розвитку та поширення концепції прав людини. Фашизм та радянський комунізм підпорядковували особистість суспільству та державі, перед якою особистість повинна була бути повністю послухною, відкидали ідеї природних прав і природженої гідності людської особистості, позиції і положення особистості визначалися через призму позиції та повноважень виключно держави. В цьому контексті варто відзначити, що під час Нюрнберзького трибуналу основним аргументом, який використовувався для захисту підсудних, був той факт, що вони не порушували юридичних актів своєї держави. Водночас обвинувачі наполягали, що самі ці акти були несправедливими, анти правовими, оскільки суперечили природним правам людини, народів, людства – насамперед, правам на життя, мир, свободу. Міжнародний військовий трибунал обґрунтував обвинувачу вальні вироки, спираючись саме на доктрину природних прав людини [15, С.9]. Міжнародне визнання того, що всі люди народжені рівними і вільними, було досягнуто лише після завершення Другої світової війни (хоча основи розвитку системи захисту прав людини було закладено ще зі створення в 1919 році Міжнародної організації праці) і стало одним з ґрунтовних принципів ООН.

Саме після 2-ї світової війни в конституціях почали закріплюватися соціальні та культурні права, а в новітніх конституціях, до яких належить і Конституція України 1996 року, поряд із розширенням системи громадянських, політичних, економічних, культурних (духовних) прав і свобод, закріплюються нові види прав і свобод – інформаційні та екологічні. Ускладнюється й думка про належність кожній людині права на мир, тобто, права жити у світі без воєн. До того ж, в умовах глобалізації закріпленню

новітніх прав людини у національних конституціях передусє їх міжнародно-правове визнання [13].

Зі створенням Організації Об'єднаних Націй, розвиток прав людини набув нових рис. Статут ООН зобов'язав держави, передусім, сприяти та розвивати повагу до прав людини [3, С. 151].

Наступним вагомим кроком у розвитку інституту прав людини стало прийняття Загальної декларації прав людини. Характеризуючи цей документ, юристи відзначають таку його особливість як загальність, тому що значна кількість держав закріпила її положення у внутрішніх законах [16, С.57]. Зокрема, йдеться про принцип рівності та юридичної рівноправності всіх людей, який стає справді одним з основних у галузі захисту прав і свобод людини.

Декларація стала вихідною точкою, базисом, а згодом і ядром всієї системи міжнародних правових актів з прав людини, прийнятих в рамках ООН. На основі Декларації було прийнято Міжнародні пакти про громадянські, політичні та економічні, соціальні і культурні права. Навколо прийняття Пактів протягом багатьох років точилася боротьба, яка відображала ідеологічні та культурні розбіжності між державам и світу. Йшлося, передусім про різне трактування громадянських і політичних груп прав з однієї сторони та економічних, соціальних і культурних з іншої, що можна спостерігати і по сьогоднішній день. Певні дискусії серед учених тривають щодо розмежування категорій «право» і «свобода», які сформувались історично, під впливом генезису правових систем світу. Вбачається, що ці поняття є даниною розвиткові концепцій природного права («свободи людини») та позитивізму («права людини»), інсталюваними в гуманітарне право.

Водночас, у конституційному праві України та більшості європейських країн відповідні поняття вживаються як взаємодоповнювальні- «конституцій права та свободи людини»[13].

Як зауважує Генрі Стейнер [17, С. 777], більшість міжнародних договорів при їх формуванні відображають сходження інтересів держав-учасниць чи компроміс, сформований розподілом влади та впливу між сторонами. Водночас, на його думку, договори з прав

людини, будучи далекими від представлення компромісів між точками зору, є кажімо, ліберально-демократичним та авторитарним державним устроєм, будучи далекими від прийняття інтересів та практики більшості або ж усіх провідних держав як вирішальних, проголошують ідеали державної поведінки, яких жодна держава не може повністю дотримуватися, і які стоять вище поведінки більшості держав.

В Декларації тисячоліття ООН 200 р. Глави держав і урядів 189 –ти країн урочисто визнали, що поруч з індивідуальною відповідальністю перед власними суспільствами вони несуть також колективну відповідальність за утвердження принципів людської гідності, справедливості і рівності на глобальному рівні [18, С. 2].

Варто виділити також третє покоління прав – колективні права народів – яке почало формуватися в другій половині ХХ ст. і отримало документальне оформлення в рамках ООН в 1980 –і роки. Колективні права (право на мир, право на розвиток, право на самовизначення, права меншин, права окремих категорій населення, право на сприятливе навколишнє середовище, право на володіння спільними наробками людськості тощо) в значній мірі обумовлені появою і розвитком перших двох поколінь прав і тісно з ними взаємопов'язані. Вони, зокрема, містять в собі і весь комплекс соціальних прав людини. Як вважають юристи, будь-яке з соціальних прав в кожному конкретному випадку коректується при включенні в ту чи іншу «колективну групу» прав.

У сучасному міжнародному праві, зокрема, в практиці міжнародних організацій, в договірних та звичаєвих нормах, склався каталог загальновизнаних основних прав людини, який вважається обов'язковим для держав, навіть якщо вони не закріпили відповідні норми у міжнародних договорах чи у внутрішньому законодавстві. Це означає, що навіть коли держава не є учасником певного договору з прав людини, вона повинна узгоджувати свої дії із звичаєвими нормами в цій галузі. З цього приводу науковці зазначають [19, С.33], що такі універсальні положення є світовим надбанням і не можуть не застосовуватись державою. За сучасних умов окремі права людини

отримують загальнообов'язковий статус. До переліку діянь, які у сучасному міжнародному праві вважаються порушенням прав і свобод людини, а вчинення яких – порушенням імперативних норм міжнародного права, належать: геноцид; рабство чи торгівля людьми; вбивство чи дії, що призвели до зникнення особи; тортури або інше жорстке, принизливе чи нелюдське поводження; незаконне затримання; систематична расова дискримінація; постійні масові порушення міжнародно визнаних прав людини тощо.

Як зазначає Т. Бик, в порівнянні з різноманітністю підходів до визнання, закріплення і тлумачення прав людини на глобальному рівні, значно успішніше та ефективніше це питання вирішувалося на регіональному рівні. Об'єднавчі процеси у післявоєнній Європі сприяли створенню та розвитку єдиної європейської системи захисту прав людини в рамках Ради Європи. Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод стала тим консолідованим документом, який відобразив спільні європейські цінності у сфері прав людини, а Європейський суд з прав людини став ефективним інструментом захисту прав громадян держав-членів Ради Європи.. У свою чергу, повага до прав людини та фундаментальних свобод стали основними принципами створення Європейського Союзу [3, С.152].

На відміну від держав, які сьогодні є членами ЄС, концепція прав людини України десятиліттями формувалася в кардинально інших умовах, що наклало свій відбиток і по сьогоднішній день. Як пише В. Селіванов [20, С.16], одержавлена власність, уніфікація суспільної свідомості, стандартизація суспільної поведінки, переслідування будь-яких проявів інакомислення стали органічними для суспільства, де клас підмінив особистість, а невдовзі держава – тоталітарний суб'єкт – підмінила сам клас пролетаріату; в суспільстві закріпилися соціально-політичні умови, несумісні з правом і свободою. Окрім того, українські науковці відзначають, що в радянський період більшість ратифікованих Україною (або прийнятих за її участю) актів ООН з прав людини не публікувалися в офіційних виданнях і майже не друкувалися й у масово-популярних виданнях, а тому з

ними фактично було обізнане лише вузьке коло фахівців-міжнародників. Наші юристи пояснюють це тим, що влада не була зацікавлена в поширенні серед широкого загалу населення інформації про ці акти, а тим більше – про їх втілення в юридичну практику. Лише з початку «перебудови» - у другій половині 1980-их років – почали поширюватися тексти Загальної декларації та інші акти ООН з прав людини. Із здобуттям незалежності та подальшим приєднанням до Ради Європи підхід до питання прав людини в Україні почав повертатися до традиційних для європейської правової думки правових ідей та цінностей.

Саме сутність змісту прав і свобод людини на даний час важко переоцінити, адже в правовій державі без захисту прав життя суспільства не може функціонувати. Як зазначає О. Скрипник, за своїм змістом права і свободи людини – це право на володіння, користування і розпорядження політичними, економічними, соціальними та культурними (духовними) цінностями; за формою – є видом, способом поведінки або діяльності особи чи колективу осіб у суспільстві з метою задоволення своїх політичних, економічних, соціальних і культурних (духовних) потреб та інтересів [13].

Також слушною є думка польського вченого Марека Новицького, що права людини – це права індивідуальні, а не колективні (групові). Як зазначає науковець, їх суб'єктом є окрема людина. Таким чином, права людини не охоплюють прав національних меншин – це вже область політики і мова політика (таким колективним правом було б, наприклад, право на автономію), а охоплюють права осіб, які належать до національних меншин. Єдиною непослідовністю при розмежуванні індивідуальних і групових прав є введення і шістдесятих роках в обидва ООН-івські Міжнародні пакти про права людини статті 1, яка говорить, що «народи мають право на самовизначення». Права народів не впливають з індивідуальних прав – це типові колективні права. Причини введення такого запису мали політичний характер, сьогодні ж, принаймні, кажучи про права людини, ми маємо на увазі права окремих осіб, а не народів, суспільних класів або станів [21].

Права та свободи людини мають системний характер. При цьому вони різняться за багатьма істотними ознаками, які дозволяють класифікувати їх за певними критеріями[11]. В.В.Коваленко підсумовує, що основний Закон визначає магістральний вектор внутрішньої політики України, відображений у відомій для всіх демократичних країн світу формулі: « від Людини – до Держави». Тобто держава не має абсолютної влади щодо людини, основоположні права та свободи якої й визначають межі та обсяги їх взаємодії. Натомість людина, її життя і права й свободи є універсальним мірилом ефективності функціонування будь-якої сучасної держави [22, С.7].

Системою управління та захисту інформаційних ресурсів доцільно вважати організовану сукупність центральних державних органів, органів регіонального та місцевого самоврядування, їхніх спеціальних підрозділів, служб, посадових осіб, підприємств, установ, інших суб'єктів господарювання, громадських організацій та окремих громадян, об'єднаних цілями і завданнями щодо формування, зберігання, поширення інформаційних ресурсів, задоволення інформаційних потреб особистості, суспільства й держави, впровадження спеціальних заходів і засобів захисту інформаційних ресурсів та прав суб'єктів інформаційної діяльності в рамках чинного законодавства України.

Чинне інформаційне законодавство не дає повного юридичного трактування поняття «національні інформаційні ресурси», а без теоретично і юридично обґрунтованого визначення понятійного апарату щодо інформаційних ресурсів, так і державного управління цією системою є проблематичним. Так, у статті 1 Закону України «Про національну програму інформації», інформаційний ресурс визначено як «сукупність документів в інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо)» [71]. Законодавство України також не встановлює повного юридичного трактування складових елементів інформаційних ресурсів. Не визначені вичерпні критерії віднесення інформаційних ресурсів до категорій державних та недержавних. Таке становище створило і створюватиме труднощі

щодо формування системи національних інформаційних ресурсів, управління цією системою, а також у правовому оформленні функцій, пов'язаних із володінням, використанням і розпорядженням інформаційних ресурсів.

Важливими ознаками інформаційного ресурсу є те, що він може мати такі характеристики: бути системотворчим і керівним фактором діяльності людини, суспільства і держави; позитивно впливати на соціально-економічний розвиток суспільства і держави та забезпечення національної безпеки; завдавати шкоди суспільному життю у разі дефіциту, низької його якості або негативної інформаційної експансії з боку інших країн; бути об'єктом кримінальних зазіхань і спеціальних заходів і засобів захисту; мати якості й ознаки, що притаманні іншим ресурсам.

Відповідно до Закону України «Про власність», суб'єктами права власності в Україні визначені: народ України, громадяни, юридичні особи та держава. У статті 40 цей Закон визначає суб'єкти права інтелектуальної власності, серед яких є і держава [23]. У Законі України «Про інформацію» встановлено, що підставами виникнення права власності на інформацію можуть бути: створення інформації своїми силами і за свій кошт; договір на створення інформації; договір, що містить умови переходу права власності на інформацію до іншої особи. Інформація, створена на кошти державного бюджету, є державною власністю [40].

В Україні значна частина інформаційних ресурсів створюється шляхом вторинного розподілу бюджетних коштів через різні позабюджетні фонди, що створюються завдяки платникам податків. Частина інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування створюється не тільки коштом державного бюджету, а й за кошти платників податків. Залишається невизначеним і правовий статус, з погляду права власності, інформаційних ресурсів акціонерних товариств, в яких держава володіє 100% або контрольним пакетом акцій, а також некомерційних організацій, які створені державою чи за її участю.

Отже, до державних інформаційних ресурсів доцільно було б відносити інформаційні ресурси, створені, придбані, накопичені завдяки коштам державного бюджету, позабюджетних державних фондів та платників податків. Такий підхід до визначення державних інформаційних ресурсів створюватиме умови, за яких буде неможливим неправомірне привласнення або приховування інформаційних ресурсів, віднесених до цієї категорії, витоку за кордон разом із науковими емігрантами та недобросовісними партнерами і конкурентами. Залишається актуальною проблемою правове визначення галузей і видів інформаційних ресурсів з урахуванням наявності практики і накопичення суспільного досвіду.

Законом України «Про інформацію» встановлено, що основними галузями інформації є політична, економічна, духовна, науково-технічна, соціальна, екологічна, міжнародна (стаття 17), а основними видами інформації – систематична, масова, про діяльність державних органів та органів місцевого та регіонального самоврядування, правова, про особу, довідково - енциклопедичного характеру, соціологічна (стаття 18).

Якщо визначення галузей дає певне уявлення про порівняно самостійні сфери життя і діяльності суспільства й держави, то визначення видів інформаційних ресурсів призначене для формування системи державного управління національними інформаційними ресурсами.. Наведений перелік видів інформації не є вичерпним і не враховує деяких видів та підвидів інформаційних ресурсів, що традиційно існують і для формування та накопичення яких створено певні системи управління. Окрім того, визначені види інформації не розкривають змісту галузей інформації. Так, у Законі України «Про інформацію», наприклад, визначена як галузь інформації «економічна» (стаття 17), однак зміст цієї галузі у вигляді видів інформації, з яких вона складається, законом не встановлено, що створює певні труднощі щодо формування системи національних інформаційних ресурсів. До галузі економічної інформації було б доцільно, на думку автора, віднести види інформаційних ресурсів

сфери матеріального виробництва, фінансів, зовнішньо економічної діяльності, природних ресурсів тощо.

Аналогічних підходів варто було б дотримуватись і щодо складових елементів (видів і підвидів) інших галузей інформації, а саме: політичної, духовної, соціальної тощо. Дискусійним є питання щодо виділення (як окремих видів інформації) інформаційних ресурсів довідково-енциклопедичного характеру та соціальної інформації (статті 24-25). Очевидно, під час розроблення згаданих положень було взято до уваги способ створення інформації визначеного виду, а також технологічні можливості її надання. Тому рекламні повідомлення й оголошення віднесені до довідкової, за характером,, інформації. Це стосується енциклопедичної та соціологічної інформації. Питання щодо виділення таких видів інформації як окремих потребує відповідного нормативного доопрацювання.

Законом України «Про науково-технічну інформацію» регулюються правові і економічні відносини громадян, юридичних осіб, держави, що виникають під час створення, одержання, використання та поширення науково-технічної інформації, а також визначаються правові форми міжнародного співробітництва в цій галузі. У цьому законі до основних завдань національної системи науково-технічної інформації віднесена «підготовка аналітичних матеріалів, необхідних для прийняття державними органами, органами місцевого і регіонального самоврядування рішень із питань науково-технічного, економічного і соціального розвитку країни» (стаття 9) [72].

Наведене є підставою для висновків про те, що інформаційні ресурси державних органів та органів місцевого самоврядування містять такі складові елементи (підвиди інформаційних ресурсів):

- інформаційні ресурси для задоволення потреб органів державної влади і управління з метою прийняття управлінських рішень на всіх рівнях ієрархічної структури (формується поза органами державної влади і управління);

- інформаційні ресурси про діяльність законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування (внутрішній ресурс цих органів).

Система державного управління першою складовою частиною цього виду-інформаційних ресурсів залишається неврегульованою на законодавчому рівні, оскільки залишається не визначено обов'язки, права і відповідальність суб'єктів інформаційних відносин, що виникають у процесі їхньої діяльності. Друга складова частина вказаного виду інформаційних ресурсів, що містять інформацію про діяльність законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, чинним законодавством регулюється в основному, через забезпечення права на інформацію (статті 9 -10 Закону України «Про інформацію»).

Водночас варто зазначити, що Закон України «Про інформацію» не враховує факт створення в Україні і традиційно діє система національних інформаційних ресурсів, яка має міжвідомчі й відомчі ознаки та охоплює:

- інформаційні ресурси матеріального виробництва, соціальної, фінансової сфери та державного майна і нерухомості;
- інформаційні ресурси державної статистики;
- інформаційні ресурси науково-технічної інформації;
- інформаційні ресурси архівного фонду;
- інформаційні ресурси бібліотечного фонду;
- інформаційні ресурси музейного фонду;
- інформаційні ресурси фіскальної служби України;
- інформаційні ресурси правоохоронних і силових структур тощо.

Функціонування вказаних систем інформаційних ресурсів регламентується відповідними законами та низкою нормативних документів.

Саме в загальній системі національних інформаційних ресурсів важливе місце належить інформаційним ресурсам органів державної влади і управління, місцевого і регіонального самоврядування. У Законі України «Про інформацію» як вид

інформації визначена «інформація про діяльність державних органів влади та місцевого самоврядування (стаття 18). «Це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування» [40].

Закон про захист інформації в автоматизованих системах (АС) встановлює основи регулювання правових відносин щодо захисту інформації в автоматизованих системах за умови дотримання права власності громадян України й юридичних осіб на інформацію та права доступу до неї, права власника на її захист, а також встановленого чинним законодавством обмеження на доступ до інформації. Інформація в АС – сукупність усіх даних і програм, які використовуються в АС незалежно від засобу їх фізичного та логічного представлення. Захистом інформації є сукупність організаційно - технічних засобів і правових норм, призначених для запобігання заподіяння шкоди інтересам власників інформації.

Таким чином, узагальнення суттєвих ознак інформаційних ресурсів та об'єктивних законів, що діють в інформаційній сфері, є підставою для висновку про те, що в основі формування, розвитку й ефективного використання національних інформаційних ресурсів, за умов постіндустріального суспільства та ринкової економіки, має бути споживча вартість в усіх сферах діяльності особи, суспільства й держави, а сам: політичній, економічній, науковій, освітній, соціокультурній, оборонній, ринковій, інформаційній тощо [24, с. 14-16].

Як відомо, цінність природних і невідчужуваних прав людини була відома ще з часів Античності. Хоча в цей період права людини нерозривно пов'язані насамперед із громадянством і є, по суті, формою його реалізації в повсякденному житті. Так, виголошення особою юридичної формули « *Civis – Romanus sum* » - « Я – громадянин Риму» гарантувало їй захист і з боку влади, тобто його свободу.

В епоху Відродження та Реформації права і свободи людини, їх гарантії стали основою політико-правової ідеології тогочасних

буржуазних революцій та були викарбувані на скрижалях перших конституцій і конституційних актів кінця ХІХ – ХХ ст.. Окремі та найдавніші з них, як то Декларація прав людини і громадянина, прийнята Національними зборами Франції 26 серпня 1789 року, чи то Біль про права (Bill of Rights) 1789 року, що об'єднав перші десять поправок до Конституції США, донині становлять непорушну основу чинного конституційного законодавства у правозахисній сфері.

Надалі права і свободи людини та дієві механізми їх захисту отримали свій розвиток у перших соціальних і, по-суті, людиноцентристських конституціях держав Європи у ХХ ст.. У зв'язку з цим, слід згадати Веймарську конституцію 1919 року, а також низку конституцій, прийнятих після Другої світової війни (Німеччина, Франція, Японія та ін.), що закріпили комплексну систему прав і свобод людини, гарантували їх судовий та позасудовий захист. Не менш прогресивними у сфері закріплення прав людини виявилися й конституції колишнього СРСР 1936 і 1977 років, а також конституції союзних республік, включно з УРСР. Хоча практика реалізації відповідних конституційних положень, насамперед у політичній сфері, не в усіх випадках була ефективною.

Після Другої світової війни людство усвідомило крихкість миру за умови масового порушення прав не лише людей, а й цілих народів і рішуче засудило на Нюренберзькому та Токійському процесах людиноненавистницькі ідеології фашизму та нацизму та їх носіїв. При цьому важливим здобутком правозахисної діяльності другої половини ХХ ст.. стало й прийняття міжнародних документів, які визначили основоположні права людини, захист яких було визначено ООН пріоритетним завданням міжнародного співтовариства. Насамперед, слід згадати Загальну декларацію прав людини 1948 року.

Визначальним трендом гуманітарного розвитку більшості держав світу у ХХІ ст. стало подальше розширення номенклатури прав і свобод людини. Новітні конституції та конституційні акти почали закріплювати інформаційні та екологічні права. Нового, а

іноді й неочікуваного для українців звучання, набули нині питання запровадження нового «покоління» таких особистих прав людини, як право на еутанацію, правом на участь у медичному експерименті тощо. Держави Європи також стали більш уважно ставитися до колективних прав таких соціальних спільнот, як національні меншини, бездержавні народи, інваліди, діти [25].

Важливим вектором правозахисної діяльності у світі стало й утвердження в правотворчій і правозастосовній діяльності принципу гендерної рівності. Нині жінки все частіше стають впливовими політиками й досвідченими законодавцями. Перші місця за представництвом жінок у парламенті посідають африканська країна Руанда, Андорра, Куба та Швеція. У Верховній Раді України на сьогодні жінки становлять лише 9 відсотків від її конституційного складу, що є одним із найнижчих показників в Європі [26, С.53].

Проте, як влучно зазначають харківські правозахисники, не всі заходи, що держава вживає і які певним чином зачіпають життя окремої людини, можуть вважатися «втручанням» за змістом Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема її 8 ст. Найчастіше держава і сама не заперечує, що її дій є втручанням: наприклад, у випадках позбавлення батьківських прав, позбавлення в'язнів права листування, проведення обшуків житла. При судовій діяльності сам позивач повинен встановити факт втручання [27].

Водночас на сьогодні ефективність розвитку гуманітарної сфери будь-якої країни світу визначається не кількістю конституційованих прав і свобод людини, а насамперед спроможністю держави забезпечити їх повноцінну реалізацію та здатністю громадянського суспільства протистояти доволі поширеній у пострадянських і постсоціалістичних республіках практиці зловживання правом загалом й правами людини зокрема. Закономірно, що декларовані, але реально не забезпечені державою конституційні права та свободи людини стають «декоративними». Це створює соціальну напруженість і радикалізує суспільство в його намірах захистити свої законні інтереси та права пересічних громадян. Водночас соціальні

протести, які все частіше виникають у різних державах світу, у тому числі й у країнах-учасниках Європейського Союзу, зокрема руху за права людини, що зазвичай спрямовані проти корупції, безробіття, злиднів та інших негараздів, не рідко самі спричиняють порушення прав і свобод інших людей. Адже такі масові рухи можуть відбуватися не в мирний спосіб і становити загрозу життю та здоров'ю людей, порушувати установлений правопорядок.

Доречним є твердження М.В.Савчина, що права і свободи людини у світовому досвіді конституціоналізму розглядаються як засіб обмеження публічної влади, однак визнається, що держава зобов'язана забезпечити такий правопорядок, коли права і свободи належним чином гарантуються. Таким чином, правопорядок тісно пов'язаний із правами і свободами людини, тому є недостатнім розумінням останніх виключно з точки зору позитивного права чи концепції природних прав людини. Вважається, що методологічною основою для розуміння прав і свобод людини, їх місця у системі конституційного права, є розуміння суті гідності людини, що наповнює права і свободи, залежно від типу цивілізації моральним, релігійним змістом, визначає особливості наявних у суспільстві звичаїв [1, С.237].

Розглянемо також міру втручання у приватну автономію через принцип пропорційності. Ми погоджуємося з твердженням М. Савчина, що принцип пропорційності є поширеним у країнах Європи і також передбачався у проекті Конституції України (ст.64), однак з політичних міркувань був вилучений при її ухваленні. Цей критерій визначає домірність між здійсненням фундаментального права та необхідністю його обмеження. Саме критерій пропорційності забезпечує обґрунтований і легітимний характер обмежень прав людини. Придатність обмеження прав людини визначає лише законодавець, це не є прерогативою ні уряду, ні правосуддя.

Основними засадами функціонування цього принципу є:

а. адекватність засобів покладеній меті, тобто заходи, пов'язані з обмеженням прав людини, мають бути необхідними для досягнення законної мети;

б. неприпустимість надмірних обмежень, тобто заходи, пов'язані з обмеженням прав людини, не можуть накладати такі обмеження, які б посягали на сутність права, забезпеченого захистом відповідно чинного законодавства;

в. неприпустимість сваволі, тобто держава не повинна припускатися сваволі по відношенню до приватних осіб;

г. заборона формалізму полягає у неприпустимості застосування права, що призводить до втрати його сенсу. Важливим в обмеженні надмірного формалізму є вирішення справи у розумні строки [1, С. 282-283].

На нашу думку, аналізоване визначення міри втручання у приватну автономію через принцип пропорційності передбачає передусім можливість окремої межі особистого простору громадянина, за межі котрого державні повноваження не поширюються. Адже держава повинна діяти передусім для блага своїх громадян. Як зазначає С.Петров, теорія комплексних галузей права на сучасному етапі розвитку держави та права є повністю нежиттєздатною. Особливо яскраво ущербність названої теорії можна побачити через призму судової діяльності. Нині в Україні, як відомо, запроваджено чітку спеціалізацію органів судової влади (судів), яка виявляється у функціонуванні судів загальної юрисдикції, господарських та адміністративних судів. Інакше кажучи, кожен із названих судів розглядає окрему категорію спорів – або приватно-правові, або публічно-правові спори, які впливають з відповідних матеріальних правовідносин. Таким чином, кожна галузь українського права має бути віднесена або до приватного, або до публічного права, оскільки у протилежному випадку буде неможливо встановити правову природу спірних правовідносин [28, С.11].

Викладене має безпосереднє відношення і до інформаційного права, у зв'язку з чим виникає питання про те, яку ж правову природу має названа галузь: приватну чи публічну? Відповідаючи на це питання зазначимо, що дійсно, інформаційні правовідносини можуть регулюватися як нормами цивільного, так і нормами

адміністративного права, оскільки останні виникають як між приватними особами, так і між приватними особами та представниками публічної адміністрації. З огляду на вказане, можна дійти висновку, що інформаційне право складається фактично з приватно-інформаційного та публічно-інформаційного права, кожне з яких, відповідно, є складовим елементом (підгалуззю) цивільного та адміністративного права.

Категорія «інформаційне право» є свого роду правовою абстракцією, формою узагальнення, яка використовується для об'єднання в одне ціле приватно-інформаційного та адміністративно-інформаційного. У даному випадку категорію «інформаційне право» можна порівняти з категорією «право», яка, відповідно, поділяється на приватне та публічне право. Ми переконані, що подібний поділ має зберігатися не тільки для права взагалі, але і для його складових елементів, одним із яких виступає інформаційне право [29, С.57].

Таким чином, на сьогодні можна виділити щонайменше дві тенденції розвитку прав і свобод людини: по-перше, нині для багатьох держав світу, як і для України, важливими залишаються насамперед гарантовані, а не декларовані права та свободи людини. Останні лише дратують суспільство неспроможністю держави виконувати взяті на себе обов'язки перед людиною. По-друге, громадяни зацікавлені в розширенні легітимних і, головне, дієвих колективних форм та можливостей реалізації своїх прав і свобод не лише через вибори, а й через участь в інших формах безпосередньої демократії (референдуми, народні законодавчі ініціативи, громадські слухання), участь в управлінні державними справами та справами місцевого самоврядування, участь у мирних заходах – зібраннях, мітингах, походах, демонстраціях.

Отож, в основу всіх інформаційних процесів, які відбуваються у суспільстві, покладено феномен інформації. Природа та закономірності розвитку інформації здебільшого визначають практику формування та розвитку інформаційного суспільства. Водночас, поняття інформації, яке є центральним у багатьох галузях

науки, ще суперечливе. Досі не вдалося виробити універсальне визначення поняття інформації, її єдину й об'єктивну класифікацію, проте саме термін «інформація» активно використовується у теорії і практиці.

Право на інформацію, як і право на свободу думки, слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, є невід'ємними елементами системи прав людини, що при цьому мають великий взаємний вплив стосовно один одного. Так, сьогодні повноцінне життя людини, існування демократії немислиме без права вільно висловлювати свої думки, свої переконання, без доступу до інформації, а отже, без самого права на інформацію. Право на інформацію та право на свободу думки, слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань є взаємопов'язаними між собою, про що свідчить їх законодавче закріплення в статті 34 Конституції України: «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 свій вибір» [30].

До складу права на інформацію належить також можливість кожного шукати, одержувати й поширювати різноманітну інформацію. Але такі права покладають на кожну людину відповідальність за зміст інформації.

Як зазначено вище – право на інформацію – одне із найважливіших конституційних прав людини. Водночас, право на інформацію має багатоаспектний характер, що передбачає його диференціацію на ряд основних можливостей, які безпосередньо впливають із конституційних положень та основних принципів міжнародних угод. Це, по-перше, можливість доступу до інформації, яка реалізується забезпеченням кожного вільно збирати інформацію. По-друге, можливість вільно брати участь у інформаційному обміні та поширюванні інформації через конституційне право.

У наукових колах стосовно поняття права на інформацію склалося кілька точок зору. Найбільш поширеною є позиція щодо

віднесення до права на інформацію досить широкого кола суб'єктивних прав у цій сфері. Так, М.Я. Муратов вважає, що право на інформацію охоплює право знати про створення і функціонування усіх конкретних інформаційних систем, що стосуються особистого життя громадянина; право надавати згоду на збирання інформації, що має особистий характер; право перевіряти достовірність такої інформації і спростовувати недостовірну інформацію; право на достовірну інформацію про стан навколишнього середовища тощо. Інші дослідники, зокрема Т.А.Костецька, А.І. Марушак, О. Чомахашвілі цілком поділяють таке твердження [31, С. 64 -65]. Красноступ Г. до відносин, що є предметом регулювання інформаційного законодавства, відносить і такі, що пов'язані з електронним зв'язком, передачею даних; технічними засобами радіомовлення та телебачення; спеціальними телекомунікаційними системами; космічними та іншими видами зв'язку; тарифами, зборами, пільгами за послуги зв'язку; засобами масової інформації; реалізацією інформаційної політики України; інформаційною діяльністю та її видами; ліцензування інформаційної діяльності; захистом інформації; правом власності на інформацію та відповідальністю за порушення інформаційного законодавства [32,С.81-82]

С.Н.Шевердяєв виокремлює в науковій літературі два основних підходи до розуміння права на інформацію. Згідно з першим воно розглядається в площині проблематики відкритості, гласності діяльності державних органів. Його метою є обґрунтування правових можливостей громадянина на отримання інформації, відомостей, якими володіють органи у зв'язку з реалізацією ними своїх повноважень. Представники другого підходу право на інформацію сприймають як комплексне суб'єктивне право громадянина, що складається з можливості вільно здійснювати будь-які операції з інформацією, як правило, безвідносно до її призначення і змісту. У деяких випадках йдеться про можливість поглинання цим правом інших суб'єктивних прав громадян у сфері обміну інформацією в

суспільстві, таких як: свобода думки і переконань, свобода слова, свобода масової інформації [33, С.91-92]

Робінович П.М. розглядає право людини як певні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку в конкретно-історичних умовах, які об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку суспільства і забезпечені соціально зумовленими обов'язками інших суб'єктів [34, С.6].

Якщо повернутись до проблем правового режиму інформаційних ресурсів у законодавстві України, то необхідно відмітити, що інформаційне суспільство, до якого неухильно йде Україна, потребує адекватного інформаційного законодавства: реформування публічно-правового порядку та регулювання суспільних інформаційних відносин на державному рівні, юридичного визначення найбільш важливих законних прав та виконання обов'язків. Інститут правового режиму в праві є міжгалузевим та застосовується до різних сфер правового регулювання і об'єктів правових відносин. Найбільш розповсюджений інститут правового режиму застосовується у адміністративному праві. В словнику адміністративного права правовий режим визначений як «нормативно встановлені правила відносно певного предмета відносин чи ситуацій, які обов'язково повинні дотримуватися учасниками відносин з приводу даного предмета» [35, С.257]. На відміну від правового статусу, який визначає правове положення суб'єкта відносин, інститут правового режиму дає характеристику перш за все предметам відносин. Тому цей інститут може застосовуватися до інформаційних ресурсів.

Правовий режим інформаційних ресурсів включає наступні найважливіші компоненти. Які передбачені Концепцією формування системи національних інформаційних ресурсів України, а саме:

- створення умов для розвитку і захисту усіх форм власності на інформаційні ресурси і продукти (включаючи права інтелектуальної власності);

- регулювання створення реальних умов для інформаційного забезпечення громадян, органів публічної адміністрації, підприємств і організацій усіх форм власності;

- створення сприятливих умов на ринку інформаційних ресурсів, продуктів і послуг [36].

Проте, на нашу думку, серед перелічених компонентів не вистачає найосновнішого – порядку введення інформації до інформаційних ресурсів, тобто документування інформації та її систематизації за певними критеріями. Документування є обов'язковою умовою включення інформації до інформаційних ресурсів. Без цього компонента правовий режим інформаційних ресурсів є не повним.

Крім того, концепцією в окремий блок виділено забезпечення безпеки інформаційних ресурсів, де окремі заходи передбачають правовий захист згаданих ресурсів. На нашу думку, правовий захист інформаційних ресурсів також відноситься до компонентів правового режиму інформаційних ресурсів.

Але ж, серед зазначених вище компонентів правового режиму інформаційних ресурсів, останній – «створення сприятливих умов на ринку інформаційних ресурсів, продуктів та послуг», має незначне відношення до інформаційних ресурсів. Інформаційні ресурси, потрапляючи на інформаційний ринок, переходять в категорію «інформаційних продуктів», або просто товару, що є предметом регулювання норм цивільного права. Тому, на нашу думку, цей компонент не треба відносити до складу правового режиму інформаційних ресурсів.

Отже, правовий режим інформаційних ресурсів повинен включати наступні компоненти:

- порядок документування інформації для введення її до складу інформаційних ресурсів;

- права власності на інформаційні ресурси (включаючи право інтелектуальної власності);

- забезпечення інформацією з інформаційних ресурсів громадян, органів публічної адміністрації та органів місцевого самоврядування,

підприємств і організацій усіх форм власності відповідно до категорії доступу до неї;

- правовий захист інформаційних ресурсів.

Нажаль українське законодавство не містить законодавчого закріплення даного

Інституту, тому, виходячи з зазначеного, розглянемо наскільки існуюче законодавство України регулює вказані компоненти правового режиму інформаційних ресурсів.

Що стосується першого компонента, порядку документування інформації, жоден законодавчий акт України не визначає обов'язковою умовою включення інформації до складу інформаційних ресурсів її документування. Інформація може бути представлена у будь якій матеріальній формі. Це можуть бути предмети, відбитки на камені, зріз дерев, що несе певні відомості, будь-яка візуальна інформація, запахи, шум тощо. Письмово виражена інформація може мати велику кількість джерел та носіїв. Тому, як вважає І.Л.Бачило, документована інформація являє собою особливу організаційну форму вираження інформації, особливим видом інформації [37, С.100].

Законом України «Про бібліотеки та бібліотечну справу» [38] і «Про обов'язковий примірник документу» [39], документ визначений як матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації, зафіксованої на папері, магнітній, кіно-фотоплівці, оптичному диску або іншому носіїві.

Статтею 27 Закону України «Про інформацію» документ визначений як передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фото-плавці або на іншому носіїві [40].

Документування, перш за все, формалізує інформацію за джерелом та метою її застосування. Отже, в процесі документування відокремленим за змістом відомостям надається певна структурна форма її представлення. Разом з тим, є довільно зафіксована інформація без дотримання встановлених вимог, правил, яка

використовується проте в науці та судовій практиці. В усіх цих випадках мова йде, як уже зазначалось, про організаційну форму представлення інформації незалежно від носія.

Можна погодитись з І.Л.Бачило про те, що системна характеристика документа повинна включати наступні елементи:

1) змістовна (функціональна) характеристика, яка передбачає оцінку енергетичного потенціалу корисності, інтелектуального, цільового призначення документа або їх масиву. Це ставить проблему формулювання змісту та мети його використання, призначення (корисності) у часі та просторі, на перший план при створенні документу.

2) структурна характеристика документа передбачає визначення знакової форми вираження інформації, що міститься в ньому, а також оргтехнічне оформлення змісту та реквізитів згідно стандарту, традиції або інших правил.

3) комунікативна характеристика документа означає вид за форму її носія, що виконує роль акумулятора та комунікатора інформації. Тут можна розрізняти природні і штучні носії, що переносять дані в просторі [37, С.112].

Другим елементом правового режиму інформаційних ресурсів є право власності щодо них (включаючи право інтелектуальної власності). Право власності на інформацію, як зазначається в статті 38 Закону України «Про інформацію» - це врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння користування і розпорядження інформацією. Інформація є об'єктом права власності громадян, юридичних осіб і держави. Інформація може бути об'єктом права власності як у повному обсязі, так і об'єктом лише володіння користування чи розпорядження і власник інформації щодо об'єктів має право здійснювати будь-які законні дії.

Підставами виникнення права власності на інформацію є створення інформації своїми силами і за свій рахунок, договір про створення інформації, договір що містить умови переходу права власності на інформацію до іншої особи.

Інформація, створена кількома громадянами або юридичними особами є колективною власністю її творів. Порядок і правила користування такою власністю визначаються договором, укладеним між співвласниками, теж саме стосується і інформації, створеної юридичними особами. Інформація створена за кошти державного бюджету, є державною власністю. Власник інформації має право призначати особу, яка здійснює володіння, використання і розповсюдження інформацією, і визначати правила обробки інформації та доступ до неї, а також встановлювати інші умови щодо інформації [40].

Інформація та інформаційні ресурси – це такі об'єкти, які володіють ознаками речових та інтелектуальних об'єктів. В цьому і полягає складність розподілу сфери впливу інститутів права речової власності та права інтелектуальної власності. З однієї сторони, вони об'єкти інформаційного характеру, з іншої – можуть представляти майновий інтерес. Це обумовлює необхідність проведення спеціального дослідження цієї проблеми в рамках цивільного або інформаційного права.

Третя складова правового режиму інформаційних ресурсів забезпечення інформацією з інформаційних ресурсів громадян, органів публічної адміністрації, місцевого самоврядування, підприємств і організацій усіх форм власності відповідно до категорій допуску до неї. У статті 28 Закону України «Про інформацію» законодавець визначає режим доступу до інформації, під яким розуміється передбачений правовими нормами. Порядок отримання, використання, поширення і збереження інформації. За режимом доступу до інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом.

Відповідно до статті 29 цього закону доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом: систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях; поширення її засобами масової інформації; безпосередньо її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Відповідно до статті 30 закону інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну та таємну. Інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист [40].

Також слід звернути увагу на питання надання юридичної сили документам, отриманим із автоматизованих систем інформаційних ресурсів. Це питання є дуже актуальним, зокрема, для правоохоронних органів України, оскільки х інформаційних ресурсів одержують інформацію, що несе відомості про юридичні факти відносно певних осіб (наявність судимості чи скоєного правопорушення, автотранспорту, зброї тощо), які мають значення при вирішенні питань доказовості або кваліфікації скоєного правопорушення.

Четвертим компонентом правового режиму є правовий захист інформаційних ресурсів. В цій частині забезпечення інформаційних ресурсів правовим режимом реалізуються, перш за все, правила визначення та дотримання режиму категорії інформації за доступом. Крім того захист інформаційних ресурсів залежить від дотримання правил роботи з інформаційними технологіями та засобами комунікації. Основними нормативними актами, що визначають правовий захист інформаційних ресурсів в Україні є Закони України «Про інформацію», «Про державну таємницю», «Про захист інформації в автоматизованих системах» тощо.

Правовий захист інформаційних ресурсів в Законі України «Про інформацію» передбачено розділом п'ятим, в якому визначаються гарантії охорони права на інформацію. Крім того, згаданий закон визначає види інформації за режимами доступу, що також підлягають правовій охороні [40]. Закон України «Про державну таємницю» регулює суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної

таємниці з метою захисту національної безпеки України [41]. Метою Закону України «Про захист інформації в автоматизованих системах» є встановлення основ регулювання правових відносин щодо захисту інформації в автоматизованих системах за умови дотримання права власності громадян України і юридичних осіб на інформацію та права доступу до неї, права власника інформації на її захист, а також встановленого чинним законодавством обмеження на доступ до інформації [42]. Також певні норми правового захисту інформаційних ресурсів містять деякі підзаконні нормативно-правові акти вищих органів влади та міністерств і відомств. Крім визначених компонентів правового режиму також, на нашу думку, можна до її складу включити також компонент, як державна реєстрація інформаційних ресурсів. Нажаль такого компонента немає як в законодавстві, так і в реальності не існує державного реєстру інформаційних ресурсів.

Із викладеного можна підсумувати, що в українському законодавстві ще залишається багато проблем щодо інформаційних ресурсів, які торкаються різних галузей права (інформаційного, цивільного тощо). Як варіант, вирішення проблеми слід в одному законі (наприклад, Законі України «Про інформацію») визначити та законодавчо закріпити такий інститут, як правовий режим інформаційних ресурсів, що стане дієвим кроком на шляху правового регулювання формування та використання інформаційних ресурсів в державі.

1.2. Міжнародно-правовий досвід забезпечення доступу до публічної інформації.

Сучасне глобалізоване суспільство та рівень розвитку публічного управління характеризується значним зростанням ролі інформації та відповідних технологій. Це обумовлює активізацію інформаційної діяльності щодо одержання, використання, поширення та зберігання даних. Концепція розвитку електронного урядування в Україні визначає, що одним з таких механізмів

реалізації права на доступ до інформації, що перебуває у володінні органів влади, є оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних для вільного використання згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», а також дозволить підвищити прозорість діяльності таких органів, забезпечить вільний обіг інформації та можливість її подальшого використання з метою реалізації особистих прав та свобод людини і громадянина, розвитку інновацій та стимулювання ведення господарської діяльності, а також запобігання та викриття корупції. Однак в умовах європейської інтеграції вимагається переосмислення розуміння правового режиму доступу до публічної інформації як складової механізму публічної інформації.

Отже, інформаційна сфера представляє особливу сукупність інформації, інформаційної інфраструктури, суб'єктів, що здійснюють збір, формування, розповсюдження та використання інформації, має на даний момент дуже важливе значення.

В даний час в багатьох країнах простежується тенденція формування спеціального галузевого законодавства у сфері свободи отримання та розповсюдження інформації.

Сьогодні основні права і свободи людини, у тому числі право на інформацію, вже не є об'єктом внутрішньої компетенції окремої держави, а стали справою всього міжнародного співтовариства. Ці основні права і свободи відображені у низці найважливіших міжнародно-правових документів, що встановлюють загальнолюдські стандарти прав і свобод особи.

Саме глобальний інформаційний простір є результатом здійснення мільйонами людей у всьому світі свого визнаного міжнародного права на інформацію. У цьому сенсі глобальний інформаційний простір є об'єктом міжнародно-правового регулювання саме за допомогою договорів. Значення глобального інформаційного простору полягає не тільки в здійсненні права на інформацію, а й у здійсненні інших міжнародних визнаних прав і свобод. Його унікальність в історії людства дає можливість назвати цей простір універсальною цінністю міжнародного надбання. Його

можна охарактеризувати як загальний принцип спадщини людства. Реалізація права людини на інформацію безпосередньо залежить від правових норм, що регламентують інформаційні стандарти та режим використання об'єктів інформаційної інфраструктури, засобів масової інформації та комунікації. Для цього повинні використовуватися відкриті, загальні стандарти, тобто стандарти, опубліковані для громадськості, що формуються широким колом зацікавлених осіб і які не є власністю окремих комерційних структур. У свою чергу, міжнародна боротьба зі злочинністю у сфері інформації є важливою сферою діяльності щодо забезпечення прав людини в галузі інформації.

Слід зазначити, що міжнародно-правові документи є необхідним елементом нового світового правопорядку, вони посідають центральне місце в галузі міжнародного публічного права. Роль і значення цих документів неухильно зростає і на сучасному етапі вони становлять складну, багатогалузеву глобальну систему, що охоплює практично всі види взаємодії держав. Необхідно підкреслити, що в системі міжнародних відносин міжнародно-правові документи виконують низку важливих правових функцій, насамперед упорядкування міжнародних відносин та формування їхньої правової основи. Вони також сприяють стабільності міжнародного правопорядку, підтримці міжнародного миру та безпеки, розвитку міжнародного співробітництва на засадах рівноправності. Крім того, міжнародно-правові документи є важливим засобом забезпечення національних інтересів держави та захисту основних прав і свобод людини [43, С.11-12].

Для класифікації угоди як міжнародно-правового документа не має значення, укладена вона в усній чи письмовій формі, міститься така угода в одному або кількох документах. Його статус не залежить від конкретного найменування: договір, угода, конвенція, статут міжнародної організації, протокол. Для визнання того, чи є важливим документ, необхідно проаналізувати його зміст, тобто з'ясувати, чи мали сторони намір взяти на себе міжнародно-правові зобов'язання.

Кожен міжнародний договір є не лише юридичною угодою, а актом вищих органів держави, який встановлює нові юридичні норми.

Важливою якістю договорів є стабільність їх норм, які впродовж тривалого терміну дії забезпечують велику передбачуваність у поведінці учасників, що є надзвичайно важливим для міжнародного правопорядку і має особливе значення для врегулювання життєво важливих для держав проблем.

Окрім цього, чітка визначеність договірних норм суттєво полегшує їхнє застосування, а також забезпечує належний контроль за їх виконанням. Особлива державно-правова процедура оформлення згоди на обов'язковість договору у формі ратифікації, підписання та ін.. надає договірним нормам додатковий авторитет у внутрішньодержавній сфері, полегшує їх взаємодію з національним правом.

Сам міжнародний обмін інформацією здійснюється на основі міжнародно-правової бази, яка регулює виконання та обмін різних видів інформації. У міжнародно-правових договорах зазначена така особливість інформації як належність її до специфічного ринку товарів. Міжнародні відносини в галузі інформації підпадають під регулятивні дії загальновизнаних міжнародних принципів та договорів, які конкретизовані в міжнародних документах різної юридичної сили.

Таким чином, міжнародний договір – це міжнародна угода, укладена між державами у письмовій формі й урегульована міжнародним правом незалежно від того, чи викладена така угода в одному документі, двох чи декількох, пов'язаних між собою документах, а також незалежно від її конкретного найменування [444].

З початком розбудови незалежності Української держави захист прав і свобод людини став одним з основних її пріоритетів. Саме відношення держави до прав і свобод людини є показником ступеня набуття нею демократичності. Разом з проголошенням незалежності наша держава обрала стратегічний напрям – Європейське

Співтовариство. Цей шлях зумовлює приведення до відповідності не тільки нормативно-правової бази, а й організації забезпечення прав і свобод людини правоохоронними органами згідно із стандартами ЄС.

У другій половині ХХ ст.. права людини знайшли визнання як цінність, що належить усьому міжнародному співтовариству, й отримали обґрунтування в міжнародному та європейському праві як правовий стандарт, до якого повинні прагнути всі народи і держави.

Міжнародні стандарти у правоохоронній сфері базуються на тому, що працівники цих органів керуються не тільки внутрішнім законодавством, а й активно звертаються до міжнародних актів. Бажаючи стати повноправним членом світового співтовариства, Україна приєднується до відповідних міжнародних конвенцій, що викликає необхідність імплементації їх у національне законодавство. Вивчення міжнародних стандартів у правоохоронній діяльності в зарубіжних країнах та впровадження цих стандартів у законодавство України, особливо в сфері інформаційного права, зумовлює актуальність даного дослідження.

Отже, інформація – це зміст повідомлення про сукупність явищ і подій, що представляють інтерес для зацікавлених осіб та організацій, підлягають реєстрації та обробці [45].

Основна функція інформації полягає в тому, щоб повідомляти суб'єкту про стан середовища у якому він перебуває та здійснює трудову і інтелектуальну діяльність. Відповідно до цього, наряду із релевантністю, точністю, достовірністю, повнотою, оперативністю та іншими характеристиками інформації, однією із найважливіших є її доступність.

Режим доступу до інформації – це передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення й зберігання інформації. Режим доступу до інформації, що міститься у документах, визначається законами України. Варто зауважити, що поняття «доступ до інформації» не є тим самим, що доступ до документів. Щоб мати доступ до документів, спочатку потрібно отримати інформацію про їхнє існування. Тим самим для

повноцінного доступу до інформації необхідно, щоб хтось надавав таку інформацію. « З одного боку, влада мусить утримуватися від обмеження дій суб'єкта інформаційних правовідносин, зацікавленого в отриманні інформації, а з іншого – сама має сприяти поширенню такої інформації, сповіщаючи про факти та події, які є предметом громадського інтересу [46]. Таким чином можна підкреслити подвійність та суперечливість природи права на доступ до інформації.

Розрізняють пасивний та активний доступ до інформації, тобто отримання інформації через створені органами державної влади канали комунікації, та шляхом інформаційних запитів щодо отримання відомостей. Суттєвою складовою права на доступ до інформації є доступ до документів та доступ до публічних слухань – парламентських, урядових, судових тощо.

Загальна декларація прав людини є основним загальноприйнятим документом проголошення прав людини, обов'язковим для виконання всіма країнами-учасницями як документ, що належить до процедурного міжнародного права. Ст. 19 Декларації прав людини гарантує не тільки право на свободу вираження поглядів, а й право на доступ до інформації [7]. Зазначені свободи можуть бути обмежені у випадках, визначених ст. 29 Загальної декларації, коли « це встановлено законом з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших осіб, задоволення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві» [7].

У Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, ратифікованому Україною у 1973 році, гарантії доступу до інформації сформульовані подібно до Загальної декларації прав людини, а саме: «..Кожен повинен мати право на свободу думки і слова: це право включає свободу збирати, отримувати і поширювати інформацію та думки різних видів усно, письмово чи друком, незважаючи на кордони...» [47].

Свобода слова та думки також забезпечується Конвенцією з прав людини [11], ратифікованою в Україні у вересні 1997 року, двома

регіональними системами захисту прав людини, ст.. 13 Американської конвенції з прав людини [49] та ст.. 9 Хартії прав людини та народів Африки [50].

Посилаючись на Конвенцію з прав людини, Парламентська Асамблея Ради Європи схвалила Рекомендації № 854 (від 1979 р.) [11], які були адресовані Раді Міністрів. Рекомендації закликали до вільного доступу до урядових документів та реалізації права на інформацію. Парламентська Асамблея переконувала країни-члени, які ще не схвалили нормативних актів про інформацію, доповнити національне законодавство відповідним регулюванням.

У ст. 10 Конвенції з прав людини чітко зазначено, що в країнах-членах Ради Європи свобода доступу кожного до офіційних документів розглядається як засіб публічного нагляду за діями влади і як показник ступеня розвитку демократії. Для забезпечення свободи інформації та запровадження принципів вільного доступу до документів у Рекомендаціях Ради Міністрів, схвалених у 1987 р. були визначені конкретні заходи щодо доступу до інформації, яка перебуває у розпорядженні органів державної влади. Згідно з положеннями згаданого документа для країн-членів ЄС є обов'язковими такі принципи:

- 1) усі громадяни країн-членів мають право скласти запит на інформацію, яка перебуває в розпорядженні органів публічної влади;
- 2) заборонено відмовляти у запиті на інформацію лише тому, що інформація, на яку складається запит, не стосується особистих інтересів зацікавленої сторони;
- 3) кожен запит на інформацію повинен бути розглянутий у визначений термін, а вразі відмови у наданні документів повинно бути чітко пояснено (обґрунтовано) причини відмови;
- 4) доступ до інформації може бути обмеженим лише у випадках, визначених законом, та які стосуються інтересів національної безпеки, громадського порядку, розслідування кримінальних злочинів, або які можуть порушити право на приватність.

ООН визнає право на доступ до інформації як складову права на свободу думки і слова.

У 2002 році Кабінет Міністрів Ради Європи прийняв детальну Рекомендацію стосовно доступу до офіційних документів, у якій проголошено загальний принцип доступу до офіційних документів: « Країни-учасниці повинні забезпечити право особи на доступ за запитом до офіційних документів, що належать органам державної влади» [51]. Цей принцип повинен застосовуватися в усіх без винятку випадках, без дискримінації на будь-якій основі, у тому числі на основі національності особи.

Рекомендація містить перелік можливих обмежень доступу до офіційних документів, а саме:

1. країни-учасниці можуть обмежувати право на доступ до офіційних документів. Ці обмеження повинні бути чітко визначені законом, служити розвитку демократичного суспільства та відповідати меті захисту. Обмеження допускається стосовно інформації про:

- національну безпеку, оборону та міжнародні відносини;
- громадську безпеку;
- запобігання, розслідування та переслідування злочинної діяльності;
- особисте життя та інші законні особисті інтереси;
- громадські чи приватні комерційні та інші економічні інтереси;
- рівність сторін судового процесу;
- екологічну безпеку;
- інспекцію, контроль та нагляд органів державної влади;
- економічну, грошову та валютну політику держави;
- конфіденційність нарад органів державної влади під час внутрішньої підготовки питання.

2. у доступі до офіційного документа може бути відмовлено, якщо оприлюднення інформації, що міститься, може зашкодити або, скоріше за все, зашкодить інтересам, зазначеним у п.1, якщо тільки користь від оприлюднення не переважає потенційної шкоди.

Рада Європи рекомендувала всім країнам-учасникам керуватися цими принципами як у законодавчій діяльності, так і застосовувати їх на практиці.

Також слід урахувати два важливих документи Article 19 - право громадськості знати: принципи законодавства про свободу інформації (Принципи Артикаля 19) та Модельний закон про свободу інформації (Модельний закон Артикаля 19) [52]. Ці документи ґрунтуються на порівнянні світової практики регулювання питань вільного доступу до інформації та використовуються для аналізу інформаційного законодавства країн світу.

У Європі існує ще один базис для захисту права на інформацію – Заключний акт Конференції Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), прийнятий 1 серпня 1975 р. Цей Акт ще раз підтвердив усі зобов'язання, які були зазначені в Загальній декларації та Міжнародних пактах з прав людини. Новим елементом у цьому документі є створення механізмів співпраці країн на практичному рівні щодо скасування будь-яких бар'єрів та обмежень вільного обігу інформації між суспільствами. Документ також запровадив загальноприйняті стандарти щодо збирання та поширення інформації у сфері комерції та промисловості, захисту довкілля, наукових досліджень.

Закріплення права на доступ до інформації широко відображено в Йоганнесбурзьких принципах, які були ухвалені 1 жовтня 1995 року групою експертів із міжнародного права, національної безпеки та прав людини, скликаного Article 19 [52]. Цей документ складається з 25 принципів, які визначають право на свободу інформації, обмеження свободи слова, обмеження свободи інформації, засобів правового захисту права на свободу інформації.

Принципом 11 – «Загальні норми доступу до інформації» - передбачено, що «кожна особа має право одержувати інформацію від органів влади, а також інформацію стосовно національної безпеки. На це право не можна накладати жодних обмежень на підставі захисту інтересів національної безпеки, хіба що уряд зможе довести, що це обмеження приписане законом і є необхідним у

демократичному суспільстві для захисту законних інтересів і національної безпеки»

Міжнародна організація «Article 19» також розробила принципи законодавства про свободу інформації, щоб встановити стандарти, на основі яких будь-хто може визначити, чи насправді закони його країни дозволяють мати доступ до офіційної інформації [52]. До таких принципів налужать:

1. принцип максимального оприлюднення: «Законодавство про свободу інформації повинно керуватися принципом максимального оприлюднення». Принцип встановлює презумпцію, яка полягає в тому, що вся інформація, яку зберігають державні органи влади, підлягає оприлюдненню і що цю презумпцію може бути подолано тільки в дуже обмеженій кількості випадків. Якщо державна влада намагається заборонити доступ до інформації, вона повинна нести відповідальність щодо обґрунтування відмови на кожному етапі розгляду справи. Інакше кажучи, державна влада повинна довести, що інформація, яку вона хоче приховати, підлягає під сферу режиму винятків.

2. обов'язок публікувати: «Публічні органи повинні бути зобов'язаними публікувати основну інформацію». Закон має встановлювати як загальний обов'язок публікувати інформацію, так і її основні категорії, що підлягають опублікуванню. Публічні органи повинні принаймні бути зобов'язаними опублікувати такі категорії інформації:

- оперативна інформація про те, як публічна адміністрація функціонує, включаючи кошти, цілі, перевірені рахунки, стандарти, досягнення тощо, особливо якщо орган надає безпосередні послуги суспільству;

- інформація на будь-які запити, скарги чи інші безпосередні дії, які члени суспільства можуть здійснювати щодо цієї публічної адміністрації;

- інструкції стосовно процедур, через які члени суспільства можуть втрутитися в основну політику чи внести законодавчі пропозиції;

- визначення типів інформації, якими володіє ця інституція, і форми, у яких ця інформація зберігається;

- зміст будь-яких адміністративних чи політичних рішень, що впливають на суспільство, разом із причинами прийняття подібних рішень і матеріали щодо обґрунтування їх необхідності.

3. стимулювання відкритого уряду: «Публічні органи повинні активно сприяти відкритому уряду». Інформування громадян про їхні права і сприяння культурі відкритості уряду є головним, що має на меті здійснення законодавство про свободу інформації.

4. обмежена сфера винятків: «Винятки повинні бути зрозумілими, описуватися вузько і підлягати суворому контролю стосовно категорій «шкоди» і «суспільних інтересів». Відмова державних органів оприлюднювати інформацію є невиправданою, якщо вони не можуть довести, що інформація пройшла «трискладовий тест», який містить такі вимоги:

- інформація повинна мати відношення до легітимної мети, передбаченої законом;

- оприлюднення інформації повинно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній легітимній меті;

- шкода, яка може бути заподіяною вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації.

5. процедура отримання доступу: «Запити стосовно надання інформації повинні опрацьовуватися швидко і справедливо, а перегляд відмов має бути доступним і незалежним». Процес прийняття рішень стосовно інформаційних запитів повинен здійснюватися на трьох різних рівнях: на рівні публічного органу; апеляції до незалежного адміністративного органу; апеляції до суду.

6. кошти: «Надмірна вартість не повинна перешкоджати особам подавати інформаційні запити». Кошти, які отримують публічні органи за надання доступу до інформації, не повинні бути настільки високими, щоб стримувати потенційних заявників.

7. відкриті засідання: «Засідання публічних органів повинні бути відкритими для громадськості».

8. оприлюднення створює прецедент: « Закони, які суперечать принципу максимального оприлюднення, повинні бути змінені або скасовані».

9. захист інформаторів: « Особи, які передають інформацію про правопорушення (інформатори), повинні бути захищеними».

Право на доступ до інформації повинно забезпечуватися насамперед наявністю відповідного ефективного законодавства, що є правовою підставою забезпечення здійснення конституційного права людини на свободу інформації, а також наявністю реальних механізмів здійснення цього права.

Традиційно право на доступ до інформації асоціюється з досвідом Сполучених Штатів Америки. Однак першими країнами, у яких громадяни одержали право на інформацію, були скандинавські країни: Швеція (де конституційний Закон про свободу преси був прийнятий у 1766 р.), а потім через два століття Фінляндія (Закон 1951 р.).

У 1966 році прийнято Закон Сполучених Штатів Америки про свободу інформації, у якому були представлені нові інтерпретації і нові легітимні форми захисту свободи інформації. У 1970 р. аналогічні закони були прийняті і Данії і Норвегії, у 1973 р. – в Австрії, у 1978 р. – у Франції і Нідерландах, 1982 р. – в Австралії, Новій Зеландії і Канаді, у 1990 р. – в Італії, у 1992 р. – в Угорщині, у 1993 р. – у Португалії, у 1994 р. – у Бельгії, у 1997 р.- в Ірландії і Таїланді, у 1998 р. – у Кореї й Ізраїлі, а у 1999 р. – у Чеській Республіці і Японії, у 2001 р. – у Польщі. У згаданих країнах відкритість стала законним принципом, а таємність – винятком [48, С.68].

Після розпаду тоталітарного режиму в країнах Центральної і Східної Європи з'явилися сприятливі умови для запровадження інституційних механізмів захисту свободи інформації. Той факт, що практично в усіх країнах були прийняті нові конституції та запроваджена сучасна правова система, дав можливість поставити питання свободи інформації на центральне місце в законодавстві.

Право на доступ до інформації, яка знаходиться у розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування є однією зі

складових права на інформацію, та закріплене у статті 34 Конституції України, відповідно до якої « кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір» [53]. Також ця стаття окреслює ті випадки, за умов яких це право може обмежуватися, а саме « в інтересах 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». Наведені обмеження встановлені законом, але відсутня вимога статті 10 Європейської конвенції захисту прав людини та основоположних свобод, відповідно до якої ці обмеження є необхідними в демократичному суспільстві. Якщо, для порівняння, узагальнити та систематизувати обмеження до доступу до публічної інформації різних країн, то будемо мати наступні: в інтересах захисту національної безпеки; з метою захисту економічних інтересів держави; з метою дотримання правопорядку; в інтересах розвитку і захисту міжнародних відносин; для забезпечення належної процедури прийняття рішень. Тобто це перелік суспільних інтересів, заради яких законодавство різних країн допускає відхилення від принципу вільного доступу до інформації. Як правило кожна країна має конкретно визначений обсяг інформації, доступ до якої є обмежений, що регулюється законами про державну таємницю.

Тут Є. Захаров пропонує свій шлях вирішення недосконалості, навівши два принципи, які, на його думку, бажано було б втілити в сучасне законодавство: « Перший – принцип максимального оприлюднення: вся інформація, яку зберігають державні органи влади, підлягає оприлюдненню, виключення можуть бути тільки для дуже обмеженого числа випадків. Другий принцип характеризує вимоги щодо обмежень: а) виключення повинні бути ясними, б) описуватися вузько, в) підлягати суворому контролю на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси». А саме: відмова

державного органу оприлюднити інформацію є виправданою, якщо, по-перше, інформація має відношення до легітимної мети, передбаченої законом, по-друге, її оприлюднення має дійсно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди легітимній меті, і, по-третє, яка може бути заподіяною вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації» [80]. Із цих принципів ясно, що перелік відомостей, які входять до кола обмежень потрібен бути чітко визначений у вузькому сенсі та обов'язково оприлюднений.

Згідно зі статтею 32 Конституції, допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Окремі аспекти права на доступ до інформації регулюються статтями 32, 50, 57 Конституції України. Так, частина 3 статті 32 передбачає право знати інформацію про себе. Частина 2 статті 50 гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Врешті, стаття 57 гарантує кожному право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення, є не чинними. Хотілося б наголосити на невідповідність цього положення та Указу Президента від 10 червня 1997 року № 503/ 97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», зокрема стаття 7 «Акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися за рішенням відповідного органу. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність» [54]. Прийняття Цивільного кодексу

України, який серед об'єктів прав називає інформацію, присвячує низку норм різним видам інформації, праву на інформацію, приділяє увагу комерційному значенню інформації в нових економічних умовах, є явищем безперечно прогресивним.

Стаття 200 ЦК України вперше у кодифікованому акті дає визначення інформації як документованих або публічно оголошених відомостей про події та явища, що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі, і передбачає захист прав власника таких відомостей, застосовуючи широке поняття інформація, яке не підпадає під охорону норм авторського, патентного або іншого спеціального законодавства [56]. Аналогічне визначення дається і у статті 1 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року.

Незважаючи на те, що, відповідно до статті 200 нового ЦК України, інформація є об'єктом цивільних прав, зокрема одним із видів нематеріальних благ, реальне встановлення монопольних прав на інформацію залишається проблемою. Необхідність забезпечення суспільних інтересів примушує законодавця в ряді випадків вводити особливий режим поширення і використання інформації. Зокрема, дістають своє правове регулювання такі види інформації, як державна таємниця, конфіденційна інформація, інформація в автоматичних системах тощо.

Право на свободу інформації на підставі статті 64 Конституції України може бути обмежено в умовах воєнного або надзвичайного стану, однак право знати свої права та обов'язки (стаття 57) не може бути обмежено навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб, а закон закріплює основні принципи інформаційних відносин, а саме: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання,

поширення, зберігання та захист інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Відповідно до Закону право на інформацію охороняється законом та держава гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації. Також ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом. Суб'єкт інформаційних відносин може вимагати усунення будь-яких порушень його права на інформацію.

Розглядаючи питання щодо реалізації права на доступ до інформації, слід відмітити Закон України «Про звернення громадян» та Закон України «Про доступ до публічної інформації». Закон України «Про звернення громадян» передбачає, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [57]. Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес [58].

Під публічною інформацією мається на увазі відображення 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. Зауважуємо, що особливістю цього Закону є те, що він не поширюється на відносини щодо отримання

інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом.

Насамперед варто відзначити, що право на звернення та право на доступ до інформації тісно пов'язані між собою. Право на звернення – це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заява (клопотання) і скарги (ст.3 Закону України «Про звернення громадян»), до суб'єктів владних повноважень, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації. Під запитом на інформацію розуміється прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні (ст.19 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Проте дуже часто виникають проблеми щодо розмежування звернення громадянина та запиту на інформацію. Отримавши лист від громадянина, суб'єкту владних повноважень, об'єднанням громадян, підприємствам, установам необхідно звернути увагу в першу чергу, які питання порушуються у листі. Наприклад, звернення стосується відстоювання прав і законних інтересів громадянина та пропозицій до діяльності суб'єктів владних повноважень, викриття їх недоліків (зауваження) в роботі. А в запитах на інформацію мова йде про надання публічної інформації, якою володіє або повинен володіти її розпорядник.

Крім того, між зверненням і запитом є відмінності, а саме порядок оформлення, процедура реєстрації та обліку, а також порядок отримання інформації тощо. Закон України «Про звернення громадян» передбачає право на звернення громадянина через подання звернень, у якому має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через

уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення може бути подано як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне).

Відповідно до цього Закону громадяни мають право, зокрема, особисто викладати аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги; одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємності розгляду заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Щодо доступу до публічної інформації, то запитувачами публічної інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» є фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи. Громадянин має право звернутися до розпорядника інформації зі запитом індивідуальним або колективним незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причин подання запиту.

Водночас, запит може подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі та повинен містити: ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст, підпис і дату за умови подання письмового запиту. При цьому, для спрощення процедури оформлення письмових запитів особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на його офіційному веб-сайті. Якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа, обов'язково

зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала.

Інший важливий момент, те що вказаний Закон зобов'язав розпорядників інформації визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати, записувати на будь-які носії інформації, а також мати спеціальні структурні підрозділи або призначити відповідальних осіб для забезпечення доступу до інформації.

Також Закон України « Про доступ до публічної інформації» встановлює право кожної особи: знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, встановлених законом; доступ до інформації про неї, яка збирається та зберігається; вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання, використання чи зберігання якої здійснюється з порушенням вимог закону; на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів; на відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про цю особу з порушенням вимог, зазначених законом [58].

Слід відмітити, що для забезпечення збереження та доступу до публічної інформації документи, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень, підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку.

Відповідно до Закону України « Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має надати відповідь не пізніше 5 робочих днів з дня отримання запиту. Разом з цим, строк розгляду запиту розпорядник інформації може продовжити до 20 робочих днів у разі, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

У разі, якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

Водночас, відповідно до статті 20 Закону України «Про звернення громадян» звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів, а на обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну. Звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку.

Слід відзначити, що звернення розглядаються органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян посадовими особами безоплатно. Розгляд запитів на інформацію здійснюється безкоштовно. Однак, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більше як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк в розмірі, визначеному розпорядником в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. Якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно. Проте, при наданні особі інформації про себе

та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стосується.

Також, слід звернути увагу на те, що як на звернення, так і на запит особи може бути надана відмова у наданні інформації. Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Рішення про відмову в розгляді звернення доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон України «Про звернення громадян» і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення. Однак, в Законі України «Про доступ до публічної інформації» передбачені виключні випадки відмови в задоволенні запиту розпорядниками інформації: коли він не володіє інформацією і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит, або коли інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом, або особня, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком, а також у разі недотримання вимог до запиту на інформацію.

У відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено прізвище, ім., по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд інформаційного запиту, дату відмови, мотивовану підставу відмови, порядок оскарження відмови та підпис. Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі. Водночас, Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачається, що відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Підсумовуючи наведене, слід відмітити, що із прийняттям Законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (нова редакція) вбачається гарантованість кожній особі у відкритості, доступності

інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, шляхом вільного її отримання (через звернення чи через запит на інформацію) для забезпечення своїх потреб і законних інтересів.

Як уже відмічалось, доступ до відкритої інформації регулюється Законом України «Про інформацію» який набув чинності 2 жовтня 1992 року. Дія цього Закону поширюється на інформаційні відносини, що виникають у всіх сферах життя і діяльності суспільства та держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації. Закон визначає інформацію як «документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві» [60].

У статті 5 Закону «Про інформацію» основним із принципів інформаційних відносин є правомірність їх одержання, використання, поширення тощо. Тобто чітко окреслюється той факт, що не повинно виникати особливих перешкод у вільному доступі до інформації, за умов що спроби не будуть порушувати норми діючого законодавства та права.

Стаття 10 окреслює гарантії права на інформацію, де зазначено, що суб'єкти владних повноважень повинні надавати можливість вільного доступу до різного типу даних, здійснювати контроль за додержанням законодавства про інформацію, та «інформувати про свою діяльність та прийняті рішення», а стаття 21 визначає засоби оприлюднення інформації державних органів та органів місцевого та регіонального самоврядування.

Стаття 29 забороняє обмеження доступу до відкритої інформації, хоча й передбачає переважне право на одержання інформації громадянами, яким інформація потрібна для виконання своїх професійних обов'язків. Але це, в свою чергу, робить нелогічною статтю 43 про рівні права всіх учасників інформаційних стосунків.

Перелік документів та інформації, яка не підлягає передачі для ознайомлення міститься в статті 37, зокрема:

- а) інформація, яка визнана державною таємницею;

б) інформація про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ та судових органів у тих випадках, коли її розголошення може зашкодити оперативним заходам, розслідуванню чи порушити право на справедливий та об'єктивний розгляд справи судом, створити загрозу життю чи здоров'ю будь-кого;

в) інформація, що стосується приватного життя громадян;

г) внутрішньовідомча службова кореспонденція, пов'язана з процесом прийняття рішень, які ще не прийняті;

д) інформація фінансових установ, що підготовлена для контрольно-фінансових відомств;

е) інформація, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими та нормативними актами.

Деякі статті Закону « Про інформацію» мають нечітке формулювання, що забезпечує дворівневість їх розуміння. Наприклад, стаття 32, що стосується запиту про інформацію зобов'язує державні установи «надавати інформацію, що стосується їхньої діяльності, письмово, усно, по телефону чи використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб»[40]. Таке формулювання робить можливим не надання, наприклад, письмових відповідей на запити обґрунтовуючи відмову посиланням на публічні виступи посадовців свого відомства. Хоча ця стаття визначає запит як письмове звернення, що передбачає конкретну відповідь в письмовій або усній формі, тобто форма відповіді визначається автором запиту.

На сьогодні Закон « Про інформацію» можна вважати застарілим, оскільки він не має змоги відповідати потребам сучасного інформаційного суспільства. Зокрема, якщо порівнювати його положення із міжнародними стандартами, то можна зробити висновок, що вони мають суттєві розбіжності та невідповідності. Наприклад, не знайшов свого втілення в законі принцип, передбачений п.2 Рекомендації Рес (2002) Комітету міністрів Ради Європи від 21.02.2002 р. « Про доступ до офіційних документів», де наголошується, що якщо до частини інформації офіційного документа застосовується обмеження, то орган державної влади

повинен надати всю іншу інформацію, яка міститься у цьому документі.

Також в Законі « Про інформацію» відсутній принцип Європейського суду з прав людини, який наголошує що обмежена інформація про публічну особу за обсягом повинна бути значно менша, ніж про особу приватну. Шлях вирішення цього недоліку запропонували члени Харківської правозахисної групи, а саме такого змісту: «інформація про особу громадянина, який претендує на виборну державну посаду, обіймає її або обіймав її раніше, не становить державної та іншої передбаченої законом таємниці, не належить до конфіденційної інформації і може бути опублікована в будь-якому випадку». Переконані, що тільки тоді виборець зможе отримати повну інформацію про кандидатів і зробити обґрунтований вибір. Закріплення даної норми в законі є необхідним, оскільки, як показує практика, досить часто органи влади відмовляються надати інформацію про кандидатів у депутати, або про депутатів, посилаючись на те, що ця інформація є конфіденційною» [58]. Прийняття до уваги даної норми насправді необхідно, оскільки влада є народ, то й вибір народу повинен бути максимально суб'єктивним. Особа, що претендує на публічну посаду повинна розуміти, що потрібно буде максимально оприлюднити інформацію про свою діяльність, політичні уподобання, біографічні дані тощо. До того ж відповідно до положення, передбаченого статтею Закону України « Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (п.8 статті 36), однією із умов реєстрації кандидатів у депутати є заява про згоду на оприлюднення біографічних відомостей[59].

Невирішеним є питання оприлюднення відомостей про доходи сімей кандидатів у народні депутати, адже згідно з законодавством, депутати повинні декларувати лише свої доходи, в той час як доходи членів їх сімей залишаються « у тіні». Непоодинокі такі випадки, коли депутати, щоб приховати інформацію про майно і кошти від громадськості, оформляють юридично його на дружину, сестер, братів тощо. Отже, це свідчить про необхідність введення норми у

Закон, яка б передбачала оприлюднення матеріального стану не тільки самого депутата, але й його родини.

Зокрема, Законом України «Про інформацію» не передбачено звільнення від відповідальності «whistleblowers» (свистунів), тобто осіб, які розкрили інформацію з добрими намірами, оскільки вважали, що втаємничення подібної інформації спричиняє шкоду суспільним інтересам. Наприклад, в Сполучених Штатах Америки з метою захисту державних службовців від адміністративних репресій, у випадку якщо службовцями були викриті порушення закону або службові зловживання, у 1978 р. було прийнято «Закон про викривальників», відповідно до якого державні службовці можуть розголошувати факти, що викривають порушення закону, постанови або інструкції.

Якщо розглядати суб'єктів інформаційних відносин, то в Законі «Про інформацію» є багато суперечностей, зокрема проаналізувавши статтю 9 зрозуміло, що іноземці, особи без громадянства, іноземні держави, міжнародні неурядові організації не можуть наділятися правом на інформацію. В той же час, стаття 7 наголошує, що «суб'єктами інформаційних відносин відповідно до цього Закону можуть бути також інші держави, їх громадяни та юридичні особи, міжнародні організації та особи без громадянства» [40]. Виходить, що стаття 9 обмежує право на інформацію, а стаття 7 не встановлює обмежень щодо суб'єктів. До того ж відповідно до статті 26 Конституції України «іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятком, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України» [53]. Але якщо брати до уваги той факт, що на практиці застосовується саме стаття 9 Закону, то маємо саме ті ж невідповідності та суперечності.

Варто наголосити також, що сучасна епоха — епоха інформаційного суспільства, та одним із зручних і пріоритетних джерел інформації є мережа Інтернет. У Законі майже не зазначений спосіб пасивного доступу до інформації, а саме «відповідно до ч.3

ст.21 Закону України «Про інформацію», «інформація державних органів та органів місцевого самоврядування доводиться до відома зацікавлених осіб шляхом: опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій; опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні засоби масової інформації; оголошення її під час публічних виступів посадових осіб». При цьому частина 1 статті 29 передбачає, що доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом: систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках); поширення її засобами масової комунікації. Таким чином Закон не встановлює обов'язку оприлюднювати інформацію на відповідних веб-сторінках, що робить доступ до інформації максимально незручним.

Для реалізації права на доступ до інформації дуже суттєвими є питання відповідальності. Цьому присвячені статті 35, 48 про порядок оскарження протиправних дій державних установ у сфері інформації. Відповідно до Закону такі дії можуть бути оскаржені або в державній установі вищого рівня, або в суді. Окрім того, стаття 47 передбачає дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України, в тому числі й за необґрунтовану відмову від надання інформації та необґрунтоване віднесення інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом. Це дуже важливий момент, тому що невідомі випадки серйозних розглядів зазначених порушень, особливо на судовому рівні, хоча випадки невмотивованих відмов у наданні інформації у відповідь на запити та наведення інформації до закритого характеру без вагомих підстав зустрічаються доволі часто.

Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого Конституцією України права на доступ до інформації. Він дозволяє вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів тощо.

Вимоги до оформлення звернень викладено у статті 5 (обов'язкові реквізити), та у статті 6 (мова звернень і відповідей на них) першого розділу. Другий розділ Закону містить відомості, що регулюють порядок розгляду пропозицій, заяв, скарг громадян (ст. 14-16), терміни їх подання та оприлюднення (ст.17,20) та порядок організації особистого прийому громадян (ст.22,23). Третій розділ містить статті, що визначають відповідальність за порушення законодавства стосовно звернень громадян.

Зокрема, можна стверджувати, що прагнення до інформаційної відкритості, прозорості в діяльності державних установ та інших юридичних осіб знайшло своє втілення саме в Законі України «Про звернення громадян». Стосовно регулювання доступу до публічної інформації, саме прийняття 13 січня 2011 року Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало дуже важливою подією у суспільно-політичному житті України. Однак і в ньому міститься ряд недоліків і суперечностей. Цей Закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» містить норми, які виходять за рамки предмету його регулювання, що спричиняє виникненню дисбалансу між його нормами і положеннями інших Законів України стосовно регулювання права на доступ до інформації. На думку Головного юридичного управління Верховної Ради України, «пропонований спосіб породжує невизначені правові наслідки, всупереч статтям 124 і 147 Конституції України повноваження судової влади щодо встановлення неконституційності чи незаконності правової норми у такий спосіб, на нашу думку, перекладається на суб'єкта її правозастосування» [58].

Стаття 1 містить визначення публічної інформації – «публічна інформація, це відображення 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» [60], та відкритим залишається питання, чи можна вважати «задокументованою» ту інформацію, що не містить тих чи інших традиційних реквізитів (наприклад, підпис, дата). Окрім того, у визначенні вказані «власники» та «розпорядники публічної інформації», але у Законі загалом не має вказівки про право власності на публічну інформацію.

Принципи діяльності, вказані у статті 4 частково співпадають за змістом із її метою, зазначеною у статті 2, що не зовсім правильно. На думку заслуженого юриста України І.Усенка, стаття 2 не досконала, тому що: « у пункті 2 цієї статті слід було сказати і про «вільний пошук» інформації. При цьому мало сказати, що обмеження вільного пошуку, поширення і отримання інформації встановлюються лише законом. Доцільно дещо обмежити повноваження законодавця і зазначити з якою метою це може бути зроблено. Загалом ця норма має принциповий характер і виходить за межі регулювання рецензованого закону» [61].

Також у статті 6 (ч.2) Закону наголошено « обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог...» [62], і перелічуються вимоги. Виникає питання, обмеження доступу здійснюється при наявності всіх пунктів, або ж достатньо одного із них. Якщо розглядати питання ефективності механізмів реалізації права кожного громадянина на доступ до інформації, то відповідно до змісту статті 6 (п.2), обмеження доступу до інформації здійснюється тоді, коли розголошення інформації може задати істотної школи національній безпеці, територіальній цілісності держави та ін. Але хто буде визначати завдає інформація шкоди, чи ні – закон чітко не називає. Частина 7 статті також залишає ряд питань, в ній вказано «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для

ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмеженої» [63]. Не зрозуміло як реалізується це положення на практиці, яким чином здійснюється обмеження доступу до інформації, а не до документу в цілому, якщо документ містить таку інформацію.

Стаття 7 мала б стосуватись не питань конфіденційної інформації загалом, а лише питань доступу до публічної інформації, що містить персональні дані, адже цей закон стосується конкретно публічної інформації, і є не зовсім доречним окреслювати настільки загальні поняття.

Щодо статті 8 Закону «Про доступ до публічної інформації», І Усенко звертає увагу на невідповідність, а саме: «у частині 1 не зовсім зрозумілим є термін «професійна таємниця», який до того міститься лише у Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» і стосується лише осіб та органів, що здійснюють регулювання ринку фінансових послуг. Як видається, розробники закону вкладали у цей термін ширший зміст, але у черговий раз забули, що йдеться про інформацію загалом, а про публічну інформацію, створену передусім суб'єктами владних повноважень, і лікарська, адвокатська, комерційна та інші таємниці сюди не належать» [61]. Тобто стаття не до кінця продумана і логічна, що не припустимо для закону.

Також стаття 10 містить в собі положення, які виходять за межі регулювання цього закону. Фактично в тексті можна було б залишити лише положення п.2 і п.4 частини 1, п.1 частини 3 і частини 5, а все інше не має прямого відношення до питання доступу до інформації про особу в рамках доступу до публічної інформації.

Стаття 11 «Захист особи, яка оприлюднює інформацію» потребує деякого перефразування, оскільки, наприклад, словосполучення «керуються добрими намірами» дуже абстрактне та потребує уточнення, у різних людей добрі наміри різні. Також поняття «серйозна загроза», фактично для кожної людини воно несе свій, конкретний сенс, тому необхідно або змінити це словосполучення більш вдалим, або вилучити його зовсім.

Суперечливим є і пункт 2 частини 2 статті 18, оскільки в ньому передбачено надання доступу до системи обліку за запитами, але така правова норма повністю суперечить Закону України «Про захист персональних даних». При цьому п.12 ч.1 цієї статті, згідно з яким система обліку має містити форму та місце зберігання документа, не несе в собі особливої релевантності, оскільки доречнішим було б зазначити не лише місце зберігання, а й місце оприлюднення документа. Стосовно частини 3 статті 22, то, на нашу думку, її доцільно доповнити реченням «не дозволяється перенаправляти запит суб'єктам господарювання та іншим фізичним або юридичним особам, які не є розпорядниками інформації відповідно до цього закону». Цю норму треба буде також підкріпити встановленням юридичної відповідальності за її порушення. [63]. Це логічне та доцільне зауваження з точки зору реалізації на практиці законодавства України та багатьох випадків відмов та відстрочок в задоволенні запитів.

Таким чином, Закон України «Про доступ до публічної інформації» можна оцінити позитивно, а ряд недоліків, що потребують виправлення належать здебільшого до неясного та недостатньо чіткого вираження принципів міжнародного і європейського права.

Закон «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», зокрема стаття 2, зобов'язує органи державної влади та місцевого самоврядування надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечити журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю», не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес. Існує низка офіційних видань. Так, прийняті Верховною Радою України закони і постанови друкуються в офіційних виданнях - в «Відомостях Верховної Ради України» та парламентській газеті «Голос України». З 1997 року почав виходити

друкований орган Міністерства юстиції – «Офіційний вісник України», який містить усі зареєстровані в Єдиному реєстрі Міністерством юстиції нормативні акти без обмежувальних грифів доступу. Це стосовно державних засобів масової інформації. Недержавні ж засоби масової інформації можуть оприлюднювати офіційні документи органів державної влади та місцевого самоврядування тільки на підставі угоди між органом, що прийняв документ, та редакцією ЗМІ відповідно до статті 22 Закону.

На сьогодні тексти деяких законопроектів можна знайти на сайті Верховної Ради www.rada.gov.ua, на сайті Інституту законодавства при Верховній Раді www.legality.kiev.ua. Повністю простежити за законопроектною роботою, починаючи з моменту реєстрації поданого законопроекту в парламенті, можна в платній комп'ютерній правовій системі «Ліга-Закон», яка містить усі зареєстровані Міністерством юстиції акти.

Також варто приділити увагу проекту Закону України «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» та коментаріям фахівців до нього. Зокрема, даний законопроект охарактеризовано «актуальним, концептуально цілісним й політично назрілим» [64], але це не позбавило його термінологічних недоліків на фоні актуальності, збалансованості, доречності та раціональності нормативного потенціалу. Є не дуже доречним те, що в законопроекті висвітлено порядок звернення громадян та порядок отримання інформації про органи державної влади за запитами, адже існує нормативно-правовий акт, що регламентує ці питання – Закон України «Про інформацію».

Даний законопроект в якості суб'єктів інформаційних правовідносин визнає лише громадян України та юридичних осіб (стаття 1), що суперечить статті 34 Конституції України, де визначено інформаційні права та свободи людини (в тому числі іноземців). Як зазначалося вище, недоліки даного законопроекту зведені, зокрема, до термінологічних аспектів, а саме: в статті 4 говориться про те, що громадяни та юридичні особи мають право вільно отримувати інформацію про органи державної влади та їх

посадових осіб «на платній основі». На нашу думку, тут стилістично краще написати «платній»[65]. Інформування громадськості повинно не тільки бути замовлено інтересами окремих осіб, а й становити повноцінну функцію державного органу. Оскільки держава здійснює свою діяльність на кошти, які збирають з громадян-платників податків, то доцільніше було б загальні інформаційні послуги, про які йдеться в законопроекті, надавати громадянам за спеціальною статтею бюджету. Що ж стосується інших інформаційних послуг, які окреслені в законопроекті, а саме «порівняльні довідки, таблиці, довідки про процентне співвідношення» [65], то вони могли б надаватись за окрему плату.

Стаття 6 (ч.2) містить твердження « не підлягають оприлюдненню відомості, поширення яких може зашкодити безпеці особи чи нормальній діяльності органу державної влади, а також відомості, що можуть бути використані для вчинення злочинів» [41], перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України. Це визначення є не зовсім коректне, наприклад «якщо якийсь терористичне угруповання чи окремих зловмисник плануватиме замах на конкретну державну посадову особу, то цій останній може зашкодити навіть просте оприлюднення розкладу її робочих годин, даних про кінець відпустки або початок робочого тижня» [65], та можливість Кабінетом Міністрів України засекречувати окремі відомості на свій вибір буде сприяти зниженню рівня доступності офіційних даних для громадян.

«Додатковою гарантією доступу до інформації, на наш погляд, є покладення на орган державної влади, якому адресоване інформаційний запит в разі, якщо надання запитуваної інформації здійснює інший орган державної влади, обов'язку направляти інформаційний запит до цього органу й повідомити про це зацікавлену особу» [62]. Таким чином, стаття 15 (п.2 ч.1) законопроекту, згідно з яким «.. в наданні інформації про органи державної влади може бути відмовлено, якщо надання запитуваної інформації здійснюється іншим органом державної влади..» потребує змін та доробки. У статті 22 (ч. 2) зазначено « оприлюднення

біографічних відомостей проводиться шляхом публікацій цих відомостей в пресі, повідомлення їх по радіо та телебаченню» [63], що було б доречно доповнити словами « оприлюднення на веб-порталах органів державної влади» [63].

Реформування органів прокуратури як одного з ключових державних органів проводиться в Україні за попередніми зобов'язаннями, взятими на себе нашою державою, ще на початку двохтисячних років. Так, Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1244 від 26 квітня 2001 року «Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації» зобов'язала українські органи влади змінити роль та функції прокуратури України з метою забезпечення їх відповідності європейським стандартам[64]. Є.М.Попович зазначає, що побудова в Україні правової соціальної держави, обраний курс на вступ до Європейського Союзу, адаптація законодавства України до законодавства ЄС, правові засади якої визначені Законом України №1629-IV від 18 березня 2004 року [83], обумовлюють необхідність удосконалення правової бази. Завершення реформування органів державної влади відповідно до норм і стандартів Європейського Союзу вимагає також стратегія національної безпеки України [84]. З врахуванням таких глобальних реформ і стоїть питання відповідності правового регулювання обігу інформації з обмеженим доступом, що відповідає вимогам ЄС. [85, С.110-111].

Слід зазначити, що саме запропонований проект в разі його прийняття зможе стати законодавчою гарантією реалізації права громадян до доступу до офіційної інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, але відносно вузька адресність даного законопроекту робить доречним прийняття ширшого за змістом нормативного акту подібного значення й спрямованості у майбутньому. Запропоновані зміни до законодавства України відображають концепцію шляхів реалізації стандартів принципу гласності та його обмежень ЄС та ООН у нормативній регламентації діяльності вітчизняних органів публічної влади.

Підсумовуючи зазначимо, що право безпосередньо брати участь в управлінні справами суспільства і держави, виборчі права, свобода думки, слова та інші суттєво залежать від права на інформацію в кожній країні. Саме за допомогою повноцінного розвинутого інформаційного середовища створюється основа для прийняття ефективних рішень, у процесі чого громадяни самі формують своє право на інформацію. Тут вони виступають у ролі правотворчого органу, який, природно, як і всякий інший подібний орган повинен оперувати виключно достовірною інформацією.

1.3. Стан та проблеми реалізації права громадян на доступ до публічної інформації.

Феномен інформації, інформаційного обміну та інформаційної складової суспільного буття в цілому привертає значну увагу вчених різних галузей знань. В епоху переходу до інформаційної цивілізації стає очевидним те значення, яке несе в соціумі інформація і, тому з найдавніших часів вважається однією з найважливіших соціальних функцій.

Належне функціонування інформаційної сфери є запорукою сталого розвитку суспільства. Забезпечення демократичних процесів становлення й еволюції інформаційних відносин є завданням правових норм, які покликані забезпечити захист інтересів усіх учасників таких відносин. Варто зауважити, що інтереси суб'єктів інформаційних відносин в окремих випадках не зберігаються. Як приклад конфлікту інтересів зазначених суб'єктів можна навести співвідношення права громадськості на інформацію, яке гарантовано Конституцією та забезпечено законодавством у сфері функціонування засобів масової інформації, та права власників інформації на обмеження її поширення на підставах і в порядку, передбаченому законодавством у сфері захисту інформації з обмеженим доступом.

Становлення і розвиток права на інформацію є характерною рисою ХХІ століття. Саме за цих умов активно розвиваються

інформаційні та комунікаційні відносини між людьми, створюються умови для ефективного використання знань у питаннях вирішення найважливіших завдань управління суспільством і демократизації суспільного життя. Здатність людини використовувати, сприймати, передавати та зберігати інформацію є невід'ємною складовою її існування. Інформація формує єдині правила поведінки, уявлення, ціннісні орієнтири людини тощо. У вигляді фактів вона становить основу порядку в житті індивіда, суспільства, держави. Вона є істотним, якщо не єдиним елементом процесу спілкування між людьми [86, 336с]. Природа та закономірності розвитку інформації здебільшого визначають практику формування та розвитку інформаційного суспільства.

На сьогодні в Україні інформаційне поле формується під могутнім впливом закордонних чинників. Поряд з безумовністю вимог відкритості інформаційного простору України для інформаційних потоків з-за кордону зрозуміло, що втрата важелів впливу на процеси у ньому може призвести до значних негативних наслідків для майбутнього країни. Саме тому надзвичайної актуальності набувають проблеми регулювання інформаційної сфери, створення відповідних умов для випереджаючого розвитку вітчизняного інформаційного виробництва. Провідним інструментом реалізації національних інтересів у такій чутливій галузі суспільних відносин, як інформаційна сфера, повинно стати право.

Положення Конституції України розвиваються та конкретизуються у понад 200 документах, які встановлюють правові норми в інформаційній сфері. Серед них базові Закони України «Про інформацію» [40], «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [66], «Про телебачення та радіомовлення» [67], «Про інформаційні агентства» [68], «Про державну таємницю» [41], «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [69], «Про рекламу» [70], «Про Концепцію національної програми інформатизації», «Про Національну програму інформатизації» [71], «Про науково-технічну інформацію»

[72], «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [73], «Про електронний цифровий підпис» [74], «Про електронні документи та електронний документообіг» [75] та інші.

Взагалі, нормативно-правове забезпечення інформаційної сфери потребує суттєвого удосконалення. Одним з напрямків удосконалення системи інформаційного законодавства України може стати розроблення та ухвалення Інформаційного кодексу України, що дозволить розв'язати проблему подолання протиріч у законодавчих та нормативно-правових актах, забезпечити єдність та нефрагментованість нормативно-правового поля. Необхідно лише зауважити, що підготовка Кодексу має здійснюватися не в пожежному порядку, а спиратися на ґрунтовну наукову проробку відповідних проблем. Це той самий випадок, коли варто дещо затягнути, але підготувати якісний документ.

Значна кількість питань функціонування інформаційної сфери донині неврегульована на законодавчому рівні. Це стосується як проблем інфраструктури, так і діяльності ЗМІ, інформаційно-аналітичних установ тощо. Як приклад проаналізуємо законодавче забезпечення такої важливої складової інформаційної політики держави, як інформаційної прозорості та відкритості функціонування органів державної влади і управління. В Україні сформовано певну законодавчу базу забезпечення відкритості функціонування органів державної влади. Насамперед йдеться про Конституцію України (ст.3, 32, 57 тощо), Закон «Про інформацію»[40], «Про друковані ЗМІ (пресу) в Україні»[66], «Про телебачення та радіомовлення» [67], «Про інформаційні агентства»[68], «Про державну службу» [79] тощо.

Основним недоліком чинного законодавства є його пасивний характер – декларовано лише необхідність забезпечення відкритості органів державної влади у відповідь на звернення громадян чи засобів масової інформації. Громадянин для отримання певної інформації має підготувати та подати до відповідної установи запит і протягом місяця очікувати відповідь. Як бачимо з цього, державні органи фактично відсутні в інформаційному просторі.

Непоодинокими є випадки, коли про державну політику повідомляє не сама держава, а сторонні особи, нерідко її опоненти. Тоді, як законодавство демократичних країн передбачає активну інформаційну діяльність, обов'язкову звітність влади перед населенням незалежно від наявності звернень або запитів щодо надання тієї чи іншої інформації, обов'язкове, може навіть дещо надмірно активне, інформування громадян про поточну діяльність органів державної влади.

Законодавець у процесі формування соціальної правової держави, в якій законні інтереси громадянина є найвищою цінністю, надав перевагу при визначенні пріоритетів у даній сфері саме інтересам громадським, доповнивши статтю 30 Закону України «Про інформацію» [40] абзацом наступного змісту: «Інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу, і якщо право громадськості знати що інформацію переважає право її власника на її захист».

Значну проблему становить фактична відсутність правового регулювання функціонування в Україні міжнародних інформаційних систем, найяскравішим прикладом яких є Інтернет. Зокрема, відсутність відповідних нормативно-правових актів створює певні проблеми для Інтернет-ЗМІ та сприяє їхньому використанню у деструктивних цілях. Розвиток інформаційної інфраструктури вимагає відповідної законодавчої підтримки. Досить суперечлива ситуація склалася у нормативно-правовому забезпеченні діяльності ЗМІ. Поряд з тим, що за роки незалежності створено розгалужену нормативну базу, відсутні нормативно-правові акти, які б сприяли становленню економічно незалежних ЗМІ. Значні проблеми зберігаються і в правовому регулюванні питань інформаційної безпеки. Майже відсутнє законодавче забезпечення формування національних інформаційних ресурсів та міжнародних інформаційних обмінів, не врегульовано на законодавчому рівні статус конфіденційної інформації, а також передбачених законодавством України видів таємниці.

Згідно з Конституцією, право на інформацію знаходиться під захистом загального права на свободу та особисту недоторканість. Обмін же інформацією, здійснюваний за допомогою засобів зв'язку, має і спеціальну конституційну гарантію у вигляді таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (стаття 31). В умовах постійного розвитку засобів зв'язку ця форма поширюється на будь-які його види, в тому числі на електронну пошту, кореспонденцію надіслану факсом тощо. Конституційний обов'язок зберігати зазначену таємницю мають виконувати як державні установи зв'язку, так і громадські організації та приватні підприємства, що працюють у сфері інформаційної комунікації.

Цілком природним є те, що з міркувань громадської безпеки певні види інформації не можна приховувати від громадян. І в чинному законодавстві України встановлено переліки таких даних, які стосуються, зокрема, стану довкілля, якості харчових продуктів фактів порушень прав і свобод людини й громадянина тощо [41]. Оскільки з переліку інформації з обмеженим доступом названа інформація виключається, то й відповідальність за її розголошення не передбачено.

Значна увага законодавця до питання забезпечення свободи слова в Україні знайшла втілення в детальному регламентуванні прав засобів масової інформації в забезпеченні пов'язаних із нею прав громадян. Можливо, черговим кроком на цьому шляху покликано було стати прийняття положень стосовно суспільної значимості інформації з обмеженим доступом як підстави для її безкарного розкриття.

Для створення механізмів реалізації положень стосовно суспільної значимості інформації перш за все потрібно усвідомити мету його запровадження. Якщо йдеться про «право громадськості знати», то природно, що законодавець намагається захистити інтереси суспільства.

Представники засобів масової інформації критикували позиції національного законодавства, зокрема зміст статті 182

Кримінального кодексу України, якою передбачена кримінальна відповідальність за незаконне збирання, зберігання, використання чи поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди або поширення цієї інформації в публічному виступі, творі, що публічно демонструється, чи в засобах масової інформації. На думку Є. Захарова, цією статтею обмежено журналістську діяльність та зведено нанівець так звану «концепцію публічних осіб, обсяг конфіденційної інформації про яких має бути значно більш відкритим для громадськості, ніж про приватних осіб» [80], та ставлять журналіста в становище, коли він «за результатами кожної своєї публікації буде поставати перед судом і відбиватися, посилаючись на те, що конфіденційна інформація зібрана й опублікована в інтересах, приміром, національної безпеки» [81].

Тут варто дати пояснення щодо змісту названого інституту публічних осіб, який у чинному законодавстві України не закріплено. Цей інститут є надбанням, зокрема, правової системи США, де він є засобом забезпечення гарантованої державою свободи преси. Зміст названого інституту полягає в тому, що коли позивач у справі про поширення щодо нього неправдивої інформації наклепницького змісту буде визнаний судом «публічною особою», то на нього покладається обов'язок довести, що може свідчити наявність одного із двох наступних фактів:

а) відповідачеві було відомо, що поширювана ним інформація не відповідає дійсності;

б) відповідач умисно не надав значення правдивості поширеної ним інформації.

У свою чергу приватній особі для того, щоб виграти названий позов, достатньо довести наявність у діях відповідача протиправної халатності, яка мала вираження у поширенні щодо позивача неправдивої інформації.

Порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність. Відповідальність несуть особи, винні у вчиненні порушень, визначених статтею 47 Закону «Про інформацію», серед

них: необґрунтована відмова від надання відповідної інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності; несвоєчасне надання інформації, навмисне приховування інформації тощо. Протиправні дії підлягають оскарженню до органів вищого рівня або до суду (стаття 48 Закону), а у випадках, коли правопорушення завдають громадянам, підприємствам, установам, організаціям та державі матеріальної або моральної шкоди, особи, винні у цьому, відшкодовують її на підставі рішення суду. Розмір відшкодування визначає суд (стаття 49 Закону). Захист службової та комерційної таємниці від неправомірних посягань може здійснюватися на підставі норм цивільного, адміністративного або кримінального права.

Важливим є положення стаття 277 Цивільного кодексу України, яка присвячена праву на відповідь, а також праву на спростування недостовірної інформації. Згідно з ч.1 даної статті, такі права має фізична особа, особисті та майнові права якої порушено внаслідок поширення про неї та (або) членів її сім'ї такої недостовірної інформації.

Під недостовірною інформацією слід розуміти таку, що не відповідає дійсності. Цивільно-правове поняття спростування має конституційно-правове закріплення, тобто частина 4 статті 32 Конституції України гарантує право кожному на спростування недостовірної інформації стосовно себе та членів своєї сім'ї. Особливість цього способу захисту полягає у специфічності тих благ, які підлягають захисту, а саме в їх немайновому характері і в тому, що їх практично неможливо повернути до того рівня, який існував до порушення особистих немайнових прав. Цей спосіб захисту є специфічним.

Під поняттям спростування розуміють доведення неправильності, помилковості, хибності будь-чого, будь-чиїх тверджень, переконань, заперечення, відкидання будь-яких тверджень. Спростування має відбуватися, як правило, в ідентичній до порушення формі, а якщо це неможливо чи недоцільно – в адекватній чи іншій формі, з урахуванням того, що воно має бути

ефективним. Крім того, спростування обов'язково має проводити або підписати особа, яка поширила неправдиву інформацію і порушила тим самим особисті немайнові права фізичної особи. У протилежному випадку йдеться скоріше про інші способи захисту (відповідь, висловлювання своєї думки тощо). Спростування недостовірної інформації, як спеціальний захист особистих немайнових прав фізичної особи, відповідно до ч.6 статті 277 ЦК України, слід застосувати незалежно від того, чи була в діях заподіювана вина, чи ні.

Ще одним спеціальним способом захисту фізичної особи в разі порушення її особистих немайнових прав, поширення про неї та (або) членів її сім'ї недостовірної інформації є право на відповідь. Між поняттями «спростування» та «відповідність» є істотна відмінність. Спростування, по суті, є добровільним визнанням факту порушення таких прав. В цьому разі фізична особа, права якої порушено, дістає право вимагати відшкодування збитків та компенсації моральної шкоди.

Подібним до права на відповідь є право на власне тлумачення обставин справи, що є виявом реалізації конституційного права на свободу думки, свободу слова та вільне вираження своїх поглядів та переконань (стаття 34 Конституції України). Однак, право на власне тлумачення обставин справи передбачає суто тлумачення обставин справи, а не відмову від певної інформації. Це право реалізується у разі, якщо поширена інформація є цілком правильною, а особа бажала б пояснити мотиви своєї поведінки. Іноді в літературі відрізняють ще право на коментар та репліку.

Право на відповідь, а також на спростування недостовірної інформації щодо особи, яка померла, належить, відповідно до ч.2 статті 277 ЦК, членам її сім'ї, близьким родичам та іншим зацікавленим особам, тобто фактично необмеженому колу осіб, що є додатковою гарантією захисту особистих немайнових прав, які належать фізичній особі довічно.

Свобода виражати свій погляд є «правом людини», визнаним у світі, мабуть, найбільш широко. У своїй основі стаття 10 зазначеної

Конвенції має за зразок статті 19 Загальної декларації прав людини і забезпечує загальний захист «вираження поглядів».

Аргументи, які висувають як обґрунтування необхідності особливого захисту свободи вираження поглядів, іноді поділяються на дві групи. За аргументами першої групи, свобода слова визначається цінною, оскільки публічні обговорення є корисним інструментом досягнення інших суспільних цілей; другої – вираження особистих поглядів саме собі є людським благом, благом пошуку істини, досягнення справедливості, викриття негативних тенденцій у суспільстві та взаємовідносинах між людьми.

Друга група аргументів, якими обґрунтовується необхідність вільного вираження поглядів, спирається на ідею про те, що вільна передача почуттів, поглядів та ідей є суттєвим чинником повного розвитку людської особистості в суспільстві. Так само і здатність людини сприймати заперечення, спонукання, заохочення через ідеї, висловлені іншими людьми, може бути вкрай важливою для оформлення тих особистих переконань, що лежать в основі нашої здатності до самовизначення.

Подібну оцінку двостороннього характеру цього права висловив Європейський суд з прав людини, наполягаючи на тому, що свобода вираження поглядів « становить одну з основних підвалин демократичного суспільства і одну з принципових умов його прогресу і самореалізації кожної особи (справа «Лінгенс проти Австрії»).

Сучасний етап розвитку людства характеризується підвищенням ролі інформації у всіх сферах суспільної діяльності (економіці, освіті, науці, приватному житті тощо). За таких умов потреби фізичних та юридичних осіб в обміні інформацією значно зростають.

Задоволення інформаційних потреб приватних осіб відбувається шляхом реалізації права на інформацію, яке надає можливість вільно збирати, зберігати, обробляти та поширювати інформацію. Здійснення та захист права на інформацію відбувається в межах цивільних правовідносин, тому ми вважаємо цілком виправданим закріплення зазначеного права не лише в Конституції України

(стаття 343), але й у статті 302 Цивільного кодексу України – кодексу приватного права [56, С.94].

Передусім необхідно визначитись у термінах: що саме ми вкладаємо у словосполучення «доступ до інформації» і, відповідно, які можливості маємо на увазі під «правом на доступ до інформації». Визначальним для цього є конституційний стандарт, який закріплено у ч.2 статті 34 Конституції України: «Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір» [53]. Стаття 302 Цивільного кодексу України фактично дублює положення Конституції (окрім будь-якого способу збирання), зазначаючи: «Фізична особа має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію» [56, С.30].

Дещо інший за формою стандарт доступу до інформації міститься в Законі України «Про інформацію»: «Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій»[40]. Як зазначає К.Р.Калюжний, право на інформацію, це право, яке включає вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Відповідно основою права на інформацію є право людини на доступ (отримання) до інформації [29, С.56]. Конституційне право громадян України на інформацію за своєю структурою є складним правом, основним елементом якого є право на збирання інформації; право на вільне поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір; право на охорону та захист інформації.

Сьогодні ми можемо в інформаційному суспільстві, у якому інформаційні права відіграють надзвичайну важливу роль. У зв'язку з цим в Україні розпочато і продовжується формування правової системи, що забезпечує гарантування та захист інформаційних прав громадян [73, С.41]. Комплекс прав та свобод в інформаційній сфері

вважається непорушним та невідчужуваним. Із інформаційними правами та свободами людини і громадянина в Основному Законі України безпосередньо пов'язані статті, які передбачають право на недоторканість особистого і сімейного життя, право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, право на недоторканність житла, право на свободу та особисту недоторканність, право на повагу до гідності та честі, право на вільний вибір місця проживання та на свободу пересування.

Законодавством також закріплено, що збирання, зберігання, використання і поширення інформації про особисте життя фізичної особи без її згоди не допускається, крім випадків, визначених законом і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. З прийняттям Закону України «Про захист персональних даних» набула актуальності проблема обігу та захисту персональних даних і, насамперед, відповідного інформаційного права людини.

До основних інформаційних прав людини не можемо не віднести гарантоване статтею 31 Конституції України право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Це право передбачає заборону для будь-якого без згоди людини, яка направляє або одержує листи, спілкується по телефону, телеграфу, факсу або за допомогою інших засобів зв'язку, знайомитися з її кореспонденцією, прослуховувати її телефонні розмови тощо, а також розголошувати їх зміст або сам факт листування, розмов тощо [78, С.33].

В той же час, відповідно до статті 40 Конституції України всі мають право направляти індивідуальні або колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування і до посадових та службових осіб цих органів, які, у свою чергу, зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідність у встановлений законом строк

Основний механізм доступу до інформації, гарантії реалізації права на вільне одержання інформації закріплено в Законі України «Про інформацію». Зокрема, в статті 10 «Гарантії права на

інформацію», яка, в тому числі, наголошує про обов'язок органів державної влади, а також органів місцевого та регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення. В статті 32 йдеться про «право звернутися і вимагати надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, стосується цей документ запитувача чи ні» та про «вимогу надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової гілки влади України, їх посадових осіб з окремих питань»

Розглядаючи інформаційні права громадян не можна не звернути увагу на право кожного громадянина на одержання кваліфікованої правової допомоги. Тобто кожен громадянин, відповідно до статті 59 Конституція України має право на одержання інформації. Конституція гарантує кожному громадянину право на освіту. В основі даного права лежить вільний інформаційний обмін між людьми, адже процес навчання означає, перш за все, пошук і отримання необхідної інформації [84, С.469]. Інформаційне законодавство (як чинне, так і перспективне) передбачає можливість поширення суспільно необхідної інформації: інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

Отже, інформаційні права людини – це гарантовані державою можливості людини задовольнити її потреби в отриманні, використанні, поширюванні, охороні і захисті необхідного для життєдіяльності обсягу інформації. Перспективами розвитку нормативно-правового закріплення інформаційних прав громадян є закріплення права людини на інформаційну безпеку, зокрема в частині захищеності людини від неповноти, невчасності та невірогідності інформації, що використовується, від негативних інформаційних впливів.

До важливих юридичних гарантій здійснення права на інформацію також слід віднести нормативні положення про доступність відкритої інформації, якою володіють органи державної

влади у зв'язку з реалізацією ними повноважень. Відповідно до статті 21 Закону України «Про інформацію», інформація державних органів та органів місцевого та регіонального самоврядування – це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого та регіонального самоврядування.

Все вищевикладене можна підтвердити положеннями Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 року, в якому визначено, що свобода слова і вільне виявлення у друкованій формі своїх поглядів і переконань, відповідно до Закону, означають право кожного громадянина вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку інформацію за допомогою друкованих засобів масової інформації. Цей Закон встановив заборону цензури масової інформації. Незаконне обмеження права на свободу слова, втручання в професійну організаційно-творчу діяльність засобів масової інформації та індивідуальну творчу діяльність журналістів, інші посягання на свободу інформаційної діяльності з боку посадових осіб тягнуть за собою кримінальну відповідальність.

Отже журналіст має право на критичний матеріал, має право висвітлювати не тільки позитивні сторони життєдіяльності суспільства, а й звертати увагу на необхідність викорінення певних недоліків, порушень закону, про які йому стало відомо. В ряді випадків перешкоджання у поширенні інформації, поганої з погляду певних осіб – «негативної», можна навіть розглядати як цензуру, що заборонено в Україні.

Особливу увагу в Цивільному кодексі України приділено питанням порушення особистих немайнових прав фізичної особи у друкованих або інших засобах масової інформації. Ця особа має право на відповідь, а також на спростування недостовірної інформації у тому ж засобі масової інформації в порядку, встановленому законом, а якщо це неможливо у тому ж засобі масової інформації у зв'язку з його відсутністю, таку відповідь, а

також спростування має бути оприлюднене в іншому засобі масової інформації, за рахунок особи, яка поширила недостовірну інформацію, і незалежно від вини особи, яка поширила недостовірну інформацію. В Україні законодавчо вирішено питання обсягу спростування поширеної неправдивої інформації, що ганьбить честь, гідність та репутацію осіб.

Проведений аналіз не вичерпує, а лише відкриває дослідження комплексу проблемних питань, ще не врегульованих законодавством України, яке повинно стати новою віхою у розвитку інформаційних відносин в Україні. Практична реалізація законодавчої бази щодо доступу до інформації повністю залежить від стану та узгодженості Законів в теорії. Недосконалість законів «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну таємницю», їх суперечливі положення, неузгодженість із Конституцією України тощо, обумовлює виникнення низки недоліків та проблем при їх практичному застосуванні.

Однією із проблем, із якою зустрічаються громадяни, є прийняття переліків інформації, що не є публічною. Органи влади як центральні, так і місцеві почали приймати «переліки інформації, що не є публічною» та «переліки службової інформації», які обмежують доступ громадян до інформації. В той же час у законі «Про доступ до публічної інформації» термін «публічна інформація» роз'яснюється як «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» [58]. Таким чином, під терміном «публічна інформація» слід розуміти всю без винятку інформацію, яка наявна в органах державної влади, місцевого самоврядування, і наведений перелік прямо суперечить закону.

Варто відзначити і порушення законодавства стосовно надання інформації про бюджетні кошти і державне майно. У статті 6 (ч. 5) закону «Про доступ до публічної інформації» йдеться «не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпоряджання державним,

комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти та майно» [60]. Але тоді не зрозуміло на якій підставі в апараті Верховної Ради України відмовились оприлюднити імена депутатів, які отримали квартири протягом останньої каденції парламенту, а також дану про штатних помічників-консультантів народних депутатів, посилаючись на відомчі акти, які (логічно) мають меншу силу ніж закон.

Як зазначалось в теоретичній частині, органи влади не виконують положення законодавства й стосовно вчасного оновлення інформації на своїх веб-сторінках. Визначено доволі великий перелік даних, які органи влади мають оприлюднювати на сайті. На жаль, центральні органи влади місяцями не оновлюють свої веб-сторінки. Так, на сайті міністерства інфраструктури було зазначене державне підприємство (концерн РРТ), яке на той час уже півроку як змінило підпорядкування, а на сайті служби, якому тепер належить це відомство, воно так і не з'явилося. Таким чином, знайти і зв'язатися з керівництвом цього концерну через відкритий доступ просто неможливо. Незадовільний стан справ склався і на місцевому рівні, коли місцеві чиновники часто доволіно трактують обмеження у наданні інформації і відмовляють у доступі. Отже можна підсумувати, що державні органи всіх рівнів більше ухиляються від надання інформації про свою діяльність, публікуючи відомості за своїм вибором, ніж того потребує чинне законодавство.

Останньою ланкою на шляху пошуку справедливості виступає судова влада. Отже, доцільно було б проаналізувати судові процеси, що виникали внаслідок порушення законодавства стосовно доступу до інформації. Зокрема, у статті Д.Чоповського «Доступ до публічної інформації, огляд судової практики» вказано, що у 2011 році в Єдиному державному реєстрі судових рішень знаходилось 75 справ, а також 5 постанов у справах про адміністративні правопорушення доступу до інформації. Із загальної кількості, у 45 справах (60%) суд відмовив позивачам, а 30 справах (40%) суд підтримав вимоги

позивача не повністю, у 17 справах вимоги були задоволені повністю, в 13 – частково. Найбільша категорія справ, розглянутих судом стосується питання, коли відповіді на інформаційний запит не було надано, хоча стаття 20 Закону «Про доступ до публічної інформації» чітко встановлює обов'язок розпорядника інформації надати її особі за запитом, а стаття 22 зобов'язує надіслати відмову, у разі неможливості надання інформації. Наприклад, представник Пенсійного фонду України м. Житомира мотивував своє ігнорування інформаційного запиту відсутністю бюджетного забезпечення на надіслання письмової відповіді на запит.

В іншій справі, також за позовом до Пенсійного фонду, його представник мотивував ненадання інформації тим, що, на його думку, відповідач не був належним розпорядником запитуваної інформації. Врешті решт Окружний суд міста Севастополя задовольнив позов та «у своїй постанові вказав, що відповідно до статті 22 Закону, розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником. Таким чином, розпоряднику довелося надати відповідь позивачеві, та додатково повідомити суд про результати виконання постанови» [87, С.66-70].

Чергова проблема, яка виникає в процесі отримання інформації, це коли відповідь на інформаційний запит була неповною. Відповідно до статті 23 Закону «Про доступ до публічної інформації», запитувач публічної інформації має право оскаржити надання недостовірної або неповної інформації. Але цікавий той факт, що самого визначення «повна інформація», або критеріїв «повноти інформації» Закон не дає, тому й виникають суперечності. Тут судді самі визначали і вказували у своїх постановках критерії «повноти інформації».

Стосовно обґрунтованих відмов у наданні інформації, то зазвичай вони є в тому разі, коли: інформація належить до категорії відносин у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальними законами; відповідач не є суб'єктом владних повноважень; інформацію було надано в повному обсязі, але позивач розцінив її як неповну; інформація була конфіденційною або службовою тощо.

Якщо підсумувати судову практику, то можна зробити висновок, що вона є надзвичайно важливою, оскільки в будь-якій спірній ситуації, кінцевим етапом її вирішення є суд. Саме він ставить крапку у справі, виносить остаточне рішення і зобов'язує всі сторони його виконувати. І тут надзвичайно важливо знати, як застосовуються і розуміють закон самі судді. В певних випадках, суд тлумачить «сухі» норми закону, що безперечно є важливим кроком вперед. Наприклад, як зазначалося, Закон «Про доступ до публічної інформації» не дає визначення, що таке «повнота інформації», але завдяки судовій практиці ця прогалина усунута.

Щодо видання органами виконавчої влади рішень з грифом «ДСК», то Кабінет Міністрів України досі продовжує у великій кількості приймати постанови, які мають гриф «для службового користування». Суспільству як і раніше не повідомляють назви таких актів. А це вже є прямим порушенням статей 6 та 9 Закону «Про доступ до публічної інформації». Як зазначають фахівці «цього року центральними органами виконавчої влади було видано, щонайменше, 41 документ під грифом «ДСК». Ця цифра є невтішною та говорить сама за себе. Більш того, в сфері інформації, що належить до категорії державної таємниці триває тенденція розширення інформаційної сфери, що охороняє відповідний Закон «Про державну таємницю» та відбувається звуження сфери її публічності.

Намагаючись з'ясувати, наскільки широко застосовуються незаконні грифи обмеження доступу, члени Харківської правозахисної групи проаналізували всі документи, прийняті декількома центральними відомствами в 2000, 2001 та 2002 р.р. з метою установити кількість документів з цими грифами. Для цього була використана комп'ютерна правова система «Ліга: Закон».

Аналіз показав, що найбільшу кількість документів із зазначеними грифами приймають Президент України і Кабінет Міністрів України, причому Президент використовує гриф «опублікуванню не підлягає», Кабінет Міністрів – гриф «не для друку», а відомства – в основному гриф ДСК (95 з 1636 документів, прийнятих Президентом у 2000 році, мали гриф «опублікуванню не підлягає», у 2001 році – 78 з 1461; у 2002 році – 74 з 1479; кількість документів Кабінету Міністрів з грифом «не для друку» була у 2000 році – 85 з 2387, у 2001 році – 39 з 2372, у 2002 році – 100 з 2672). Звертає на себе увагу також те, що саме Президент України засекречує значно більшу кількість документів, ніж Кабінет Міністрів чи будь-яке інше відомство. Цікавим є і той факт, що документи із грифами «не для друку» і «опублікуванню не підлягає» мають тільки номери і дату прийняття – таким чином, неможливо зрозуміти, що саме міститься в цих документах. Але, коли документ з'являється, що розпорядження Кабінету Міністрів № 411-р від 13. 09 2001 р. має відношення до пенсій, тоді як відомості про пенсії не повинні бути засекреченні від громадян України, яких це питання безпосередньо і стосується. Тим паче, що Закон «Про державну таємницю» забороняє засекречувати інформацію, що стосується прав і свобод громадян. Очевидно одне: чиновники самі вирішують, що потрібно знати громадськості, а що їй буде нецікаво, і позбавляють суспільство можливості отримувати інформацію на свій розсуд.

При цьому навіть побіжний огляд назв документів з грифами ДСК доводить, що є засекреченою суспільно важлива інформація, яку не можна віднести до кола обмежень, зазначених в статті 34 Конституції України. Так, «Національна Програма розвитку енергетики до 2010 року», яку приймали у 1996 році без жодних обговорень з громадськістю, й досі перебуває під грифом ДСК. Гриф ДСК був наданий плану дій Україні-НАТО, знадобилося три місяці тиску громадськості, щоб його відкликати [41]. Отже, незаконна та безпідставна практика грифів секретності має місце, що обумовлює. Необхідність аналізу матеріалів із зазначеними грифами та

визначення відповідності підстав надання цих грифів. І, як наслідок, оприлюднення та розсекречування частини із таких документів.

Із судової практики Закарпатської області, як приклад, можна розглянути справу Виноградівського районного суду. 25 квітня 2014 року позивачка звернулася до Виноградівської міської ради із запитом про доступ до публічної інформації, в якому просила надати копії рішень Виноградівської міської ради щодо надання/відмови у наданні земельної ділянки у власність за період з 01.01 2009 року по 01.01 2014 року із земель комунальної власності. Спочатку відповідач повідомив її про продовження строку розгляду запиту до 20 робочих днів у зв'язку із великим обсягом інформації та потребою пошуку серед значної кількості даних. Але насправді розпорядник 20 днів підшукував формулювання для відписки: міськрада відмовилася надавати копії рішень у зв'язку з тим, що в них міститься конфіденційна інформація про особу.

Виноградівський райсуд повністю пристав на аргументи міськради: у рішеннях міститься інформація про осіб, яким передані у власність земельні ділянки, як місце проживання, ідентифікаційний номер, яка у відповідності до положень Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про захист персональних даних» є конфіденційною інформацією. Особливо зауважимо, що позиція міськради щодо того, що у Законі України «Про доступ до публічної інформації» не передбачено можливість «прикривання» органами влади конфіденційної інформації в документі (чистими листочками, замальовування коректором, витирання на комп'ютері тощо). Хоча саме так трактується вимога закону про те, що обмеженню підлягає інформація, а не документ: обмежені дані ретушуються, документ надається.

Не можна сказати, що суд не врахував це положення закону, а саме ч.7 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», але врахував у специфічний спосіб. « У зв'язку з тим, що інформація з обмеженим доступом міститься у рішеннях Виноградівської міської ради, копії яких просила надати позивач, то на виконання наведених вище вимог закону відповідач надав для

ознайомлення позивачеві лише ту інформацію, доступ до якої необмежений, зокрема, кількісну інформацію щодо прийнятих таких рішень за запитуваний період», - йдеться в постанові Виноградівського райсуду.

Львівський апеляційний адміністративний суд залишив постанову без змін. Проте Вищий адміністративний суд України наголошує, що інформація про земельні ділянки є публічною та, у випадку, коли в документі міститься інформація з обмеженим доступом, зобов'язаний надати не документ, а інформацію, доступ до якої необмежений. На жаль, ВАСУ не вказує, що конфіденційні дані мають бути будь-яким способом закриті в документі, але приймає рішення на користь запитувача і скеровує «виноградівську справу» на повторний розгляд.

У касаційній скарзі позивача та її представник вказує на те, що інформація про розпорядження комунальним майном не може бути обмежена. Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти чи майно. При дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину (частина п'ята статті 6 Закону «Про доступ до публічної інформації»).

Аналогічне положення відображене у частині одинадцятій статті 59 Закону України «про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

В актах та проектах актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування не може бути обмежено доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння,

користування чи розпорядження бюджетним чи комунальним майном, у тому числі про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по-батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно, а також до іншої інформації, обмеження доступу до якої заборонено законом.

Складовою частиною комунального майна є земля (частина перша статті 142 Конституції України, частина перша статті 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). За правилами частини сьомої статті 6 Закону обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений. Виходячи з положень цієї норми, розпорядник інформації у випадку, коли в документі міститься інформація з обмеженим доступом, зобов'язаний надати не документ, а інформацію, доступ до якої необмежений.

Суд першої інстанції в порушення вимог вищезгаданих норм матеріального права та у зв'язку з недотриманням норм процесуального права, в тому числі пункту 1 частини першої статті 161 Кодексу адміністративного судочинства України, належним чином не з'ясував, яка інформація, що міститься в рішеннях та договорах оренди, копії яких просила позивачка, відноситься до конфіденційної. Не надав правової оцінки діям відповідача щодо неможливості ознайомлення з інформацією, викладеною у договорах оренди, доступ до якої необмежений.

Апеляційний суд порушення, допущені судом першої інстанції, не виправив та усупереч вимогам статей 159, 161, 195, 202 КАС України не заперечив з'ясування наведених доводів апеляційної скарги, тому попередні судові рішення підлягають скасуванню з направленням справи на новий розгляд до суду першої інстанції. При новому розгляді необхідно належним чином з'ясувати доводи і заперечення сторін та з урахуванням норм матеріального права, проаналізованих вище, вирішити спір.

Таким чином, стан організації доступу до інформації, яка знаходиться у розпорядженні органів виконавчої влади та місцевого

самоврядування можна назвати незадовільним. Має місце незаконна практика, яка характеризується широким використанням незаконних грифів обмеження доступу до інформації. Переліки відомостей, які охороняються державою, створені тільки для інформації, що відносяться до державної таємниці. Невідомо, чи складені переліки відомостей, які відносяться до конфіденційної інформації, що є власністю держави. Але якщо вони і складені, то не оприлюднені. Органи державної влади неохоче надають інформацію про свою діяльність й часто під різними приводами ухиляються від цього. Доцільно було б створити спеціальний закон про доступ до інформації, який врахував би більшість авторитетних думок і незадовільну практику, що існує на теренах України.

Із викладеного можливо зробити наступні висновки: в умовах відсутності законодавчого визначення поняття «суспільна значимість інформації» як підстави звільнення від відповідальності за протиправне поширення інформації з обмеженим доступом та порядку надання інформації статусу «суспільно значимої» застосування цих положень на сьогодні є проблематичним і важливе лише у випадках, коли розголошеній інформації з обмеженим доступом цей статус було надано незаконно.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямі визначаємо розроблення правових процедур обмеження права на свободу слова в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання злочинам, охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя.

РОЗДІЛ 2.

ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

2.1. Право на доступ до публічної інформації: механізм захисту в Україні.

За останні роки відбулися якісні зміни у змісті суспільних відносин в інформаційній сфері значного збільшення обсягу інформації. Свобода інформації для сучасного українського суспільства – одна з основних потреб, адже саме у таких умовах, що склалися нині в Україні, право на отримання інформації є одним із найважливіших у системі права і свобод індивіда. Це стверджується і на законодавчому рівні. У Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року № 386-р, зазначено, що одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційного суспільства, в якому кожен міг би створюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвитку та підвищуючи якість життя.

Доступ громадян до публічної інформації є однією з основ громадянського суспільства, що дає змогу здійснювати ефективний контроль за владою та впливати на рішення її уповноважених органів. Рівень демократичності держави також вимірюється наявністю достатнього правового механізму для захисту права громадян на доступ до інформації про діяльність органів державної влади у разі його порушення.

У сьогоденних умовах постійних змін і реформувань особливо важливу роль відіграє доступ громадян до інформації про діяльність державних органів влади, тобто до публічної інформації, механізм доступу до якої врегульовано Законом України «Про доступ до публічної інформації». У країнах з розвинутою демократією

порушення прав на доступ до публічної інформації захищається законом. В Україні також діють належні механізми захисту цього конституційного права у разі його порушення.

Передусім з'ясуємо значення механізму захисту права і свобод людини. На думку О.Скакун, механізм захисту прав, який поряд із механізмами реалізації та охорони входить до механізму соціально – правового забезпечення права і свобод людини, містить засоби, що спрямовані на поновлення прав, порушених протиправними діями, а також відповідальність особи, що вчинила правопорушення [88, С. 206].

К.Г. Волинка до форм захисту прав і свобод особи зараховує 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 [89, С.274]. Ю.М. Сидорчук вважає, що механізм захисту прав є системою та комплексом послідовних дій, які спрямовані на захист прав людини та громадянина. Як правове явище, механізм захисту прав людини є системою, оскільки складається з певних частин, таких як право на захист; форма та спосіб захисту прав; процес та порядок звернення до відповідних органів, установ та організацій [90, С.34].

Отже, механізм захисту права на доступ до публічної інформації являє собою передбачену законодавством сукупність форм, заходів і засобів, взаємодія яких спрямована на реалізацію цього права.

Універсальним та одним з найефективніших способів захисту прав і свобод виступає судовий захист, оскільки, відповідно до статті 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі. Проте належний судовий захист залежить від досконалості норм, які регулюють порядок здійснення судочинства.

Одним із механізмів захисту прав на доступ до публічної інформації у разі його порушення є можливість оскаржити рішення, дії чи бездіяльність розпорядників публічної інформації до адміністративних судів. Відповідно до частини 2 статті 17 Кодексу

про адміністративне судочинство України) далі – КАС України) компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб і з розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації. Вважаємо, що для позначення спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації доцільно вживати термін «інформаційні спори».

Інформаційні спори за правовою природою є адміністративно – правовими, оскільки законодавство про доступ до публічної інформації належить до адміністративного права. Матеріальне законодавство про доступ до публічної інформації складається із великої кількості законодавчих актів, а саме: Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року, Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року, Постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 року, Постанови Кабінету Міністрів України «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 25 травня 2011 року, Постанови Кабінету Міністрів України «Питання системи обліку публічної інформації» від 21 листопада 2011 року, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» від 13 серпня 2011 року, Указу Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 5 травня 2011 року.

Разом з тим процесуальні норми, спрямовані на захист права на доступ до публічної інформації, містять істотні недоліки. Закон України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 3 стаття 23) встановлює, за яким саме процесуальним законом здійснюється оскарження порушень права на доступ до публічної інформації в суді. Таким законом є Кодекс адміністративного судочинства України. Однак глава 6 розділу III КАС України не визначає

особливостей розгляду і вирішення інформаційних спорів, тобто під час розгляду цієї категорії справ слід керуватися загальними правилами розгляду адміністративних справ. Проте аналіз статистичних даних адміністративних судів показує, що сьогодні справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації займають вагоме місце в судовій практиці. Наприклад, відповідно до звітів даних Державної судової адміністрації України у 2014 році до судів першої інстанції надійшло 486 справа з приводу забезпечення права особи на доступ до публічної інформації, тоді як у першому півріччі 2015 року таких справа налічувалося вже 350 [91]. Результати перегляду постанов першої інстанції за апеляційними скаргами у цій категорії справ такі: у 2014 році переглянуто 304 постанови суду (з них 210 постанов залишено без змін), за перше півріччя 2015 року переглянуто 168 постанов суду (з них 117 постанов залишено без змін) [92]. Для порівняння наведемо статистику у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, щодо яких КАС України містить окрему статтю, яка передбачає особливості їх розгляду. Так, у 2014 році таких справ надійшло 115, а у першому півріччі 2015 році лише 34 справи [92].

Крім цього, норми КАС України щодо порядку розгляду інформаційних спорів визначено нечітко. У статті 183-2 КАС України передбачено скорочене провадження для окремих категорій адміністративних справ, зокрема для справ про оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію. З цього випливає, що в порядку скороченого провадження розглядаються не всі позови щодо порушення права на доступ до інформації, а лише ті, в яких оскаржується бездіяльність розпорядника щодо розгляду запиту на інформацію. Таке законодавче положення означає, що в разі оскарження вчиненої дії чи прийнятого рішення щодо інформаційного запиту розгляд адміністративного позову здійснюється в загальному порядку.

Для належного судового захисту права на доступ публічної інформації разом із внесенням змін у КАС України щодо поширення юрисдикції адміністративних судів на спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій ячи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації необхідно було передбачити окрему статтю у главі 6 розділу III КАС України, яка б визначала особливості розгляду і вирішення інформаційних спорів, а не обмежуватись вказівкою на те, що такі справи вирішуються у порядку скороченого провадження.

Під час безпосереднього розгляду інформаційних спорів виникають труднощі у трактуванні норм матеріального права, які стосуються поняття «публічна інформація». Наприклад, М. Царкун та О. Бєлова зазначають, що із моменту ухвалення Закону України від 13 січня 2011 року № 2939- VI «Про доступ до публічної інформації» у судовій практиці адміністративних судів виникають проблеми в застосуванні частини першої статті 1 цього Закону, оскільки, незважаючи на те, що Закон містить визначення терміну «публічна інформація», на практиці не досягнуто однозначного розуміння цього поняття. Так, на думку одних судів, до публічної інформації налужить інформація, отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених як матеріальним, так і процесуальним законодавством, тобто на визнання інформації публічною не впливає те, що під час виконання яких саме обов'язків суб'єктом владних повноважень її отримано та яким законодавством ці обов'язки визначено. Інша позиція з цього питання полягає в тому, що положення Закону «Про доступ до публічної інформації» не поширюється на інформацію, яку отримали або створили суб'єкти владних повноважень у процесі виконання своїх владних процесуальних функцій. Тобто в разі надходження запитів від учасників процесу про надання копій матеріалів судових справ, інформації про дату чи час слухання справи тощо розпорядники цієї інформації, як правило, відмовляють у задоволенні таких запитів з огляду на те, що положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» не поширюються на

відносини, які врегульовано процесуальним законодавством. Проаналізувавши законодавство, вказані дослідники дійшли висновку, що положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» не поширюються на інформацію, яку отримали або створили суб'єкти владних повноважень – адміністративні суди – під час виконання своїх владних процесуальних функцій, оскільки судовий процес не є сферою управлінської діяльності, а доступ до інформації, отриманої або створеної під час здійснення правосуддя, визначається процесуальним законодавством [93, С. 20 – 21, 25].

З наведеного можна зробити висновок, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» не поширюється на відносини щодо інформації, яку отримали або створили суб'єкти владних повноважень, здійснюючи свої владні процесуальні функції.

Вище зазначалося про тенденцію до збільшення кількості інформаційних спорів. Одночасно необхідно констатувати, що останніми роками спостерігається покращення роботи органів публічної адміністрації в Україні у сфері доступу до інформації, що, можливо, змінить судову статистику в цій категорії справ. Відповідно, і наявна статистика свідчить про реальне намагання органів державної влади забезпечити доступ громадян до інформації про свою діяльність. Проте не можна забути, що розміщення інформації на офіційному сайті не звільняє розпорядника публічної інформації від обов'язку надати її у відповідь на інформаційний запит. Це передбачено у ч.2 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відповідно до якої відповідь розпорядника інформації про те, що інформацію, запитувач може одержати із загальнодоступних джерел, вважається неправомірною відмовою в наданні інформації, оскільки офіційний сайт є загальнодоступним джерелом.

Таким чином, можна зробити наступний висновок, що стосовно сучасних державних перетворень забезпечення конституційного права до доступу до публічної інформації є лакмусовим папірцем, який допомагає зрозуміти, наскільки діяльність органів влади відповідає задекларованим принципам. Намагання України увійти в

Європейське співтовариство, наблизити своє законодавство до міжнародних стандартів стало поштовхом до прийняття великої кількості нормативно-правових актів для гарантування права на доступ до публічної інформації, зокрема його належного судового захисту. Проте застосування інформаційного законодавства свідчить про існування низки проблеми питань, які стають перешкодою для належної реалізації права на доступ до публічної інформації та його судового захисту в разі порушення.

2.2. Суб'єкти та об'єкт правовідносин у сфері доступу до публічної інформації.

Право на доступ до публічної інформації має принципове значення у сучасній демократичній державі, однієї з засад якої є сильне, організоване громадянське суспільство, що усвідомлює свої права. Побудова громадянського суспільства в Україні здійснюється у напрямку утворення поза урядових організацій, в тому числі тих, які представляють інтереси осіб, що належать до національних меншин, а також іноземців, які мешкають в Україні. Зростання громадянської свідомості спонукає до того, що особи, які є адресатами прав в галузі освіти, культури та багатьох інших напрямках, щоразу інтенсивніше їх реалізують та шукають інструменти, які б дозволили контролювати виконання державними органами передбачених законодавством завдань та витрату бюджетних коштів, що походять з їх податків.

В Україні доступ до публічної інформації законодавчо врегульовано лише нещодавно, тому досліджень науковців та експертів порівняно небагато. На сьогодні варто виділити публікації О.Нестеренко, М.Демкової, Т.Котюжинської, М.Лациби, Г.Красноступ, В.Цимбалюка та інші. Разом з тим, вони переважно стосуються практичних аспектів та проблем реалізації інформаційного законодавства, а тому доцільно звернути увагу на деякі теоретичні аспекти правовідносин в сфері доступу до публічної інформації. Тому в даному підрозділі, з допомогою системного

методу, автор виокремлює та аналізує такі елементи правовідносин у сфері публічної інформації, як суб'єкти та об'єкти, а також з'ясовує особливості правового статусу суб'єктів і загальну характеристику об'єктів.

Стаття 4 Закону України «Про інформацію» визначає, що суб'єктами інформаційних відносин є фізичні особи, юридичні особи, об'єднання громадян, суб'єкти владних повноважень, а об'єктом інформаційних відносин є інформація. Кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів.

Якщо говори ти про гарантії права на інформацію, то право на інформацію забезпечується створенням механізму реалізації права на інформацію; створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів; обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення; обов'язком суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації; здійснення державного і громадського контролю за дотриманням законодавства про інформацію; встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію. Відповідно, цей же закон говорить про те, що право на інформацію може бути обмежене законом в інтересах 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.

Право на інформацію охороняється законом. Держава гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації. Ніхто не може обмежувати права особи у

виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом.. Суб'єкт інформаційних відносин може вимагати усунення будь-яких порушень його права на інформацію. Право на інформацію, створену в процесі діяльності фізичної чи юридичної особи, суб'єкта владних повноважень або за рахунок фізичної чи юридичної особи, Державного бюджету України, місцевого бюджету, охороняється в порядку, визначеному законом [46].

Усвідомлення існування інструменту у вигляді права на доступ до публічної інформації можна вважати надзвичайно важливим важелем у разі виникнення конфлікту чи спору між громадянином чи громадською організацією та відповідним органом влади. Для належного аналізу повноваження потрібно найперше визначитись з поняттям публічної інформації. Засади доступу до публічної інформації в Україні визначає Закон України «Про доступ до публічної інформації», прийнятий Верховною Радою України 13 січня 2011 року [58, С.314], який набрав чинності 9 травня 2011 року. Відповідно до ч.1 статті 1 згаданого закону публічна інформація – це 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. Проте в законі не подається вичерпного переліку випадків, в яких відповідні інституції зобов'язані надати інформацію. Така конструкція правової норми дозволяє в ситуаціях, хоч напряду й не визначених законом, вимагає надання інформації.

Категорії суб'єктів правовідносин у сфері доступу до публічної інформації визначені у третьому розділі вказаного закону. У ч. 1 статті 12 вказується, що такі суб'єкти діляться на 2 групи: запитувачі інформації та розпорядники інформації і їх структурні підрозділи або відповідальні особи з питань запитів на інформацію.

Запитувачами інформації відповідно до п.1 ч.1 статті 12 закону можуть бути фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень. Це означає, що розпорядники інформації та їх структурні підрозділи зобов'язані надавати відповідну інформацію кожному, незалежно від громадянства, раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статті, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, професії та роду діяльності, рівня освіти, за мовними або іншими ознаками.

Крім фізичних осіб, запитувачами також можуть виступати юридичні особи та об'єднання громадян без статусу юридичної особи. У статті 80 Цивільного кодексу України [55,С.461] юридичною особою визнається організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку, а стаття 14 Закону України «Про об'єднання громадян» [94,С.504] зазначає, що легалізація (офіційне визнання) об'єднань громадян є обов'язковою і здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування. Безперечно, не маючи статусу юридичної особи, не маючи правосуб'єктності, не будучи суб'єктами права, незареєстровані об'єднання громадян, природно, не можуть бути самі по собі суб'єктами інформаційних відносин – незалежно від бажання розробників нового інформаційного законодавства та мотивації законодавця. Тому у контексті Закону України «Про доступ до публічної інформації» право об'єднань громадян без статусу юридичної особи звертатися з запитом до розпорядників інформації, слід розуміти як опосередковане право особи, яке підпише відповідний запит.

Таким чином, розпорядниками інформації визнаються суб'єкти владних повноважень, а саме: органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевого бюджетів, - стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень

згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, - стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків; суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, - стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Важливо також пам'ятати, що доступ до публічної інформації не є безумовним та необмеженим. Право на доступ до публічної інформації має певні обмеження, обумовлені як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. Відповідно до ч.2 статті 1 до Закону публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Тобто законом визначаються випадки, коли така інформація може мати обмежений доступ (стаття 6 Закону). Виходячи з цього положення, публічну інформацію можна поділити на дві категорії: публічна інформація з відкритим доступом та публічна інформація з обмеженим доступом [40, С.190-191].

Отже, в основі реалізації права на інформацію в Україні лежить через розподіл завдань, функцій, повноважень та відповідальності за здійснення її основних завдань у системі органів державної влади. Інформаційна функція держави завжди існувала як функція державних органів, як реалізація повноважень конкретних органів згідно з їхнім місцем і призначенням у державному механізмі та політичній системі суспільства [63, С.63-64].

Реалізації права на інформацію одних суб'єктів розуміється у багатьох випадках як сприяння виникненню юридичних обов'язків інших суб'єктів. Тому залишається законодавчо невизначеною форма поінформування громадян про збирання інформації про них (як відомості про них і з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються), доступу громадян до їх персональних даних, а також механізм реалізації цього права. Так, стаття 18 Закону України «Про звернення громадян» надає громадянинові такі права, спрямовані на забезпечення йому доступу до інформації про нього, зібраної під час перевірки скарги; особисто

викласти аргументи особі, яка перевірила скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги; знайомитися з матеріалами перевірки та бути присутнім при розгляді скарги [57]. Проте зазначені права громадянина на доступ до персональних даних не кореспондуються із обов'язками органів державної влади, місцевого самоврядування, як зауважують вчені [94, С.35-36].

Сьогодні існує багато проблем у сфері реалізації громадянами свого права на інформацію, що їх створюють органи державної влади та місцевого самоврядування. Вони безпідставно відмовляють наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом та неправомірно і безпідставно застосовуючи дані обмеження, що призводить до виникнення великих труднощів в отриманні громадянами певних нормативно-правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Заслуговує уваги у цьому плані пропозиція О.В.Нестеренко, що ефективним механізмом захисту цього права може стати запровадження в структурі апарату Уповноваженого Верховної Ради з прав людини посадової особи, яка займалася б як захистом прав на доступ до інформації, так і захистом інформації про особу [96, С.112-115].

Актуальною проблемою реалізації є й поглиблення науково обґрунтованого підходу до вироблення основних засад законодавства у сфері права на інформацію. Це могло б забезпечити, насамперед, відповідність юридичних норм потребам суспільного розвитку та ефективність їх реалізації [55, С.65 -68].

Усвідомлення існування інструменту у вигляді права на доступ до публічної інформації можна вважати надзвичайно важливим важелем у разі виникнення конфлікту чи спору між громадянином чи громадською організацією та відповідним органом влади. Пізнання окремих засад використання цього інструменту є саме нашою метою. Аналіз цього повноваження дозволить використовувати його свідомо, у відповідності до цілей та функцій, які покликані виконувати дане право в сучасному громадянському суспільстві [55, С. 65].

В законі не подається вичерпного переліку випадків, в яких відповідні інституції зобов'язані надати інформацію. Така конструкція правової норми дозволяє в ситуаціях, хоч напяму й не визначених законом, вимагати надання інформації.

Закон все ж визначає певний каталог випадків, коли відповідні інституції зобов'язані надати інформацію. Відповідно до ч.1 ст.15 розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати:

1) інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії, (крім внутрішньо організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;

3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;

4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

5) інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;

6) інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;

7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;

9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;

10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;

11) інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про їх місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти; прізвище,

ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;

12) розклад роботи та графік прийому громадян;

13) вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;

14) перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;

15) перелік та службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативно-розшукової або контрозвідувальної діяльності;

16) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності;

17) систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень;

18) іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Категорії суб'єктів правовідносин у сфері доступу до публічної інформації визначені у III розділі вказаного закону. У ч. 1 ст.12 вказується, що такі суб'єкти діляться на 2 групи: запитувачі інформації та розпорядники інформації і їх структурні підрозділи або відповідальні особи з питань запитів на інформацію.

Запитувачами інформації відповідно до п.1 ч.1 ст.12 закону можуть бути фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень. Це означає, що розпорядники інформації та їх структурні підрозділи зобов'язані надавати відповідну інформацію кожному, незалежно від громадянства, раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших

переконань, статті, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, професії та роду діяльності, рівня освіти, за мовними або іншими ознаками.

Крім фізичних осіб, запитувачами також можуть виступати юридичні особи та об'єднання громадян без статусу юридичної особи. Частина 1 ст.80 Цивільного кодексу України [56, С.461] юридичною особою визнає організацію, створену і зареєстровану у встановленому законом порядку. Разом з тим, не можна обійти увагою віднесення новим законом до запитувачів інформації «об'єднань громадян без статусу юридичної особи» (легалізованих шляхом повідомлення). Стаття 14 Закону України «Про об'єднання громадян» [94,С.504] зазначає, що легалізація (офіційне визнання) об'єднань громадян є обов'язковою і здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування. У разі реєстрації об'єднання громадян набуває статус юридичної особи. В той же час ст.. 17 Закону України «Про об'єднання громадян» передбачає, що громадські організації, їх спілки можуть легалізувати своє заснування шляхом письмового повідомлення відповідно Міністерству юстиції України, місцевим органам державної виконавчої влади, виконавчим комітетам сільських, селищних, міських Рад. Проте лише зареєстрованим об'єднанням громадян (тобто зі статусом юридичної особи) ст.. 20 згаданого закону надає право одержувати від органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань.

Як уже відмічалось, безперечно, не маючи статусу юридичної особи, не маючи правосуб'єктності, не будучи суб'єктами права, незареєстровані об'єднання громадян, природно, не можуть бути самі по собі суб'єктами інформаційних відносин – незалежно від бажання розробників нового інформаційного законодавства та мотивації законодавця. Тому в контексті Закону України «Про доступ до публічної інформації» право об'єднань громадян без статусу юридичної особи звертатися з запитами до розпорядників інформації, слід розуміти (і,відповідно, можна реалізовувати) як

опосередковане правом особи, котра підпише відповідний запит. Іншими словами, уповноваженою стороною у правовідносинах з розпорядником інформації (зобов'язаною стороною) буде не об'єднання громадян, легалізоване шляхом повідомлення, а конкретна фізична особа – суб'єкт права. При цьому, звичайно, остання вправі звертатися до розпорядників інформації з запитом в інтересах такого об'єднання громадян.

Також варто підкреслити, що розпорядники інформації не повинні ставити умовою надання інформації вказівки запитувачем будь-якої конкретної причини, для якої йому потрібна така інформація, чи якоїсь особливої правової підстави, що вказуватиме на потребу одержання таких даних. Відповідно до п.2 ст.19 Закону запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Така норма безперечно є виправданою, адже в демократичному суспільстві ми, як громадяни та ймовірні виборці, маємо право контролювати органи публічної влади в сфері виконуваних ними функцій та прийнятих рішень. Скажімо, з огляду на факт сплати нами податків можна реалізувати право на одержання інформації про способи витрати бюджетних коштів, тобто грошей, сплачених з платників податків. Жоден розпорядник інформації не може поставити надання інформації про витрату бюджетних коштів в залежність від підтвердження факту сплати особою податків.

Іншою стороною даних правовідносин виступають розпорядники інформації та їх структурні підрозділи. Статус даної категорії суб'єктів в загальних рисах визначений статтею 13 Закону. Зокрема, розпорядниками інформації визнаються:

1) суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;

2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;

3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, - стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків;

4) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, - стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Окрім зазначених категорій суб'єктів, до розпорядників інформації законом також прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля, інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту, інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян, іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією). Такі суб'єкти господарювання також зобов'язані оприлюднювати та надавати за запитами відповідну інформацію. [40, С. 190].

Більше того, юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, а також попередньо згадувані суб'єкти господарювання при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися вказаним Законом, а вимоги цього закону поширюються на них лише в частині оприлюднення та надання відповідної інформації за запитами.

В свою чергу на розпорядника інформації покладається обов'язок забезпечити належний розгляд запитів на інформації. Для цього відповідно до ст.16 Закону розпорядник інформації відповідає за визначення завдань та забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань запитів на інформацію розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію та надання консультацій під час оформлення запиту. Запит, що пройшов реєстрацію у встановленому розпорядником інформації порядку, обробляється відповідальними особами з питань запитів на інформацію.

Важливо також пам'ятати, що доступ до публічної інформації не є безумовним та необмеженим. Право на доступ до публічної інформації має певні обмеження, обумовлені як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. Відповідно ч.2 ст.1 до Закону публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Тобто законом визначаються випадки, коли така інформація може мати обмежений доступ (ст.6 Закону).

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

1) виключно в інтересах 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;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Виходячи з цих положень, публічну інформацію можна поділити на дві категорії: публічна інформація з відкритим доступом та публічна інформація з обмеженим доступом.

В свою чергу публічна інформація з обмеженим доступом може бути:

- конфіденційною (інформація, доступ до якої обмежено фізичною чи юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов (ч.1 ст.7 Закону);

- таємною (інформація, доступ до якої обмежується відповідно при отриманні сукупності зазначених вище вимог, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю (ст. 8 Закону). Крім того, дана категорія інформації охороняється також Законом України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року [41,С.93]. Стаття 1 цього закону визнає державною таємницею (далі також – секретною інформацією) – вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою);

- службовою (що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; зібрана в процесі оперативно-розшукової, контр розвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування» (ст.9 Закону).

Розглядаючи суб'єкти і об'єкти що забезпечують доступ до публічної інформації в органах прокуратури, окремої уваги приділяється підрозділам прокуратури, які здійснюють заходи організаційного забезпечення роботи прокуратури, прокурорів, автоматизованої системи документообігу і забезпечення доступу до публічної інформації.

Під розпорядниками публічної інформації слід розуміти суб'єктів правовідносин, які забезпечують реалізацію права на доступ до інформації через виконання визначеного законодавством України обов'язку щодо оприлюднення та надання публічної інформації, яка знаходиться у їхньому володінні.

Таким чином, можна зробити висновок, що безпосередніми суб'єктами правовідносин у сфері публічної інформації виступають її розпорядники та запитувачі. На основі проведеного аналізу чинного законодавства можемо зазначити, що запитувачами можуть бути будь-які фізичні особи, незалежно від громадянства, національної приналежності, професії та роду діяльності, рівня освіти, сексуальної орієнтації, статті, партійної чи релігійної приналежності, а також юридичні особи, тобто організації. Створені і зареєстровані у встановленому законом порядку. Щодо об'єднань громадян без статусу юридичної особи, на даний момент від їх імені таке право можуть реалізовувати безпосередньо фізичні особи, а для повної реалізації самими об'єднаннями громадян без статусу юридичної особи цього права необхідно внести зміни у законодавство про об'єднання громадян.

Розпорядниками інформації визначаються суб'єкти владних повноважень юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або налічені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, а також окремі суб'єкти господарювання, визначені законом.

Об'єктом правовідносин у сфері публічної інформації виступає сама публічна інформація, тобто відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, 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 законом. Проте таку інформацію можна поділити на дві категорії: публічна інформація з відкритим доступом і публічна інформація з обмеженим доступом (конфіденційна, службова і таємна).

2.3. Механізм адміністративно – правового забезпечення дотримання прав людини в Україні.

Змістом адміністративно – правового забезпечення дотримання права людини є система засад і заходів адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо недопущення порушення, відновлення в разі порушення, а також притягнення винних до адміністративної відповідальності, створення умов для притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб. органів публічної адміністрації України, які порушують права, свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб.

Конституція України встановила потребу утвердження прав людини та громадянина як основ, яких має дотримуватися держава й кожен державний орган. Стаття 3 Конституції проголошує утвердження і забезпечення прав та свобод людини головним обов'язком держави, визначає цю діяльність як основну функцію держави, а стаття 64 встановлює гарантію неможливості обмеження права і свобод громадянина, крім випадків, передбачених нею, де чітко визначено перелік прав, що не можуть бути обмежені [53]. На думку А.Колодія, принцип верховенства права, який визнається і діє в Україні, є одним із найголовніших у правовій державі. Принцип

верховенства права визначає умови життєдіяльності всього соціального організму, є базовим і найбільш значущим [97].

О.Негодченко вказує, що реальна можливість здійснення та захисту основних прав людини конкретною особою забезпечується юридичними механізмами тієї або іншої держави. Забезпечення прав і свобод людини – це створення умов, необхідних для реалізації прав людини, а напрямами державної діяльності є сприяння реалізації прав людини, охорона та захист прав і свобод людини. Саме держава зобов'язана забезпечити кожну людину, якщо її право порушено, ефективними засобами правового захисту. При цьому найважливішим чинником реального забезпечення прав і свобод людини (разом із визнанням, дотриманням і повагою) є гарантування, яке здійснюється за допомогою специфічних засобів – гарантій, що надаються усім елементам правового статусу особи реального змісту, завдяки яким стає можливим безперешкодне здійснення прав і свобод, охорона від можливих протиправних посягань і захист від незаконних порушень [98, С. 249].

Адміністративно – правове забезпечення передбачає надання механізму адміністративно – правового регулювання організаційних відносин повноти, достатності для реалізації норм і отримання відносин, які б дали можливість вільно реалізовувати права. Конструкція адміністративно – правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина зумовлена механізмом адміністративно – правового впливу на суспільні відносини, правову культуру та правосвідомість. У цьому контексті необхідною є повнота забезпечення всіх елементів адміністративно – правового впливу [99].

Аналіз норм різних галузей права дозволяє стверджувати, що зміст цих можливостей розкривається через можливість самому здійснювати дії із забезпеченням своїх потреб або утримуватись від них. Наприклад, стаття 41 Конституції України закріплює право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності, а також

можливість вимагати від інших осіб вчинення певних дій на свою користь.

Так, стаття 56 Конституції України передбачає право людини на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень; можливість людини вимагати від інших осіб утримуватись від дій, спрямованих проти неї. Наприклад, стаття 30 Конституції України гарантує кожному недоторканість житла. У цьому разі людина має можливість вимагати недопущення проникнення до житла, проведення в ньому обшуку без умотивованого рішення суду та звертатися за допомогою до громадських і державних структур для охорони і захисту прав. Так, стаття 55 Основного Закону визнає за кожною людиною право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

На захист прав і свобод людини та громадянина спрямовано також норми, що встановлюють адміністративну відповідальність. У Кодексі України про адміністративні правопорушення зазначається, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Як видно з цього визначення, адміністративне правопорушення посягає на певні об'єкти, зокрема на права і свободи громадян. За такі посягання законодавець установив адміністративну відповідальність.

Особлива роль юридичних фактів у механізмі правового регулювання зумовлена тим, що в них виражається специфіка методу правового регулювання, властива певній галузі права.

Правовідносини, за допомогою яких відбувається індивідуалізація положень відповідної норми права, конкретизують суб'єктивні права і юридичні обов'язки певних суб'єктів,

повноваження та міру можливої юридичної відповідальності за неправомірні дії.

Зміст прав, обов'язків, повноважень і відповідальності (а тому й особливості правовідносин) багато в чому залежить від характеру регулювального впливу норм права, у результаті якого складаються різні види правовідносин, зокрема регулятивні чи охоронні, активні чи пасивні. Таким чином, правовідносини в механізмі правового регулювання відповідають за проведення загальних приписів норм права в суб'єктивні права і юридичні обов'язки, визначають повноваження та міру юридичної відповідальності для конкретних осіб, сприяють реалізації їхньої волі та задоволенню інтересів суб'єктів. При цьому центром загальних юридичних зв'язків, що становлять основу правовідносин, є правовий статус особи. Акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків у механізмі правового регулювання – це фактична поведінка суб'єктів права, пов'язана зі здійсненням (реалізацією) своїх прав і обов'язків.

Серед різноманітних заходів із реалізації прав і свобод людини та громадянина певне місце посідає адміністративно – правове забезпечення, яке найяскравіше виявляється у відносинах з органами виконавчої влади. Особливої уваги заслуговує вивчення питання щодо з'ясування поняття та змісту механізму адміністративно – правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Саме за рахунок його існування та ефективної дії можливим є отримання державних управлінських послуг та забезпечення і захист порушеного права.

Узагальнення наукових джерел дозволяє визначити функціональну структуру державно – правового механізму, що складається з механізму реалізації, охорони, захисту та відновлення, а також його визначальні складники, що представлені нормативно – правовим забезпеченням. Метою та завданням, принципами організації, об'єктами та рівнями, суб'єктами (державні органи та фізичні і юридичні особи), напрямками, заходами й засобами забезпечення і системою забезпечення державного управління. При цьому необхідно враховувати, що ефективна структура державно –

правового механізму є запорукою забезпечення належного рівня його функціонування, вирішення поставлених завдань і досягнення кінцевої мети [100].

Таким чином, можемо зробити висновок, що змістом адміністративно – правового забезпечення дотримання прав людини в Україні є система засад і заходів адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо недопущення порушення, відновлення в разі порушення, а також притягнення винних до відповідальності та створення умов для притягнення до адміністративної відповідальності осіб які порушують права, свободи й законні інтереси фізичних та юридичних осіб.

РОЗДІЛ 3.

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.

В умовах воєнного стану доступ до публічної інформації є надзвичайно важливим правовим інструментом, здатним врятувати життя та вберегти здоров'я людини. Завчасне інформування громадян про загрозу нападу, окупації може сприяти своєчасній евакуації населення, запобігти гуманітарним катастрофам та вчиненню злочинів проти людяності, геноциду російськими військами.

В умовах воєнного стану багато державних серверів призупинили роботу або працюють з обмеженнями як через загрозу національній безпеці, так і через відсутність реальної можливості належного функціонування.

Разом з тим в умовах воєнного стану важливим є якісний та оперативний доступ до публічної інформації для забезпечення належного функціонування правової системи.

Право на доступ до публічної інформації громадян гарантовано статтями 34, 50 Конституції України, Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів, Законом України «Про доступ до публічної інформації та іншими законами. В умовах тотальної дезінформаційної війни з боку інформаційних спецслужб, а також агресивних та нелюдських дій військових формувань російської федерації на території України життєво важливими є дотримання балансу між можливістю вільно виражати свої погляди та отримувати достовірну інформацію про хід війни з одного боку та захистом життя і здоров'я людини. Яка може постраждати від реалізації такого права – з іншого.

Відповідно до пункту 3 Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» 3 64/2022 (затверджено Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»⁰ у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть

обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Конституційне обмеження права особи збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію узгоджується з положеннями пункту 2 статті 29 Загальної декларації прав людини 1948 року, в яких зазначено, що при здійсненні своїх права і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень. Які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві (Рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012).

З огляду на широкомасштабне вторгнення військ російської федерації на територію України основними підставами для обмеження такого права слід вважати «захист інтересів національної безпеки та територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам».

Законом України «Про доступ до публічної інформації» визначено такі основні шляхи реалізації права на доступ до публічної інформації: - ознайомлення з інформацією, оприлюдненої її розпорядниками в офіційних джерелах; - відвідування засідань колегіального органу; - ознайомлення з документами у спеціально відведеному місці розпорядником інформації; - направлення запиту та відповідно отримати відповіді на нього; - ознайомлення з інформацією в інформаційних сервісах, що працюють на основі відкритих даних [58].

Водночас в умовах воєнного стану реалізація громадянами зазначених можливостей може бути ускладнено через: впровадження контролю за змістом і поширенням інформації; тимчасове

призупинення роботи державних реєстрів та баз даних; запровадження особливого режиму роботи та посилення охорони об'єктів державного значення; запровадження комендантської години; відстрочення в задоволенні запитів на інформацію тощо.

Також в умовах воєнного стану державою можуть бути запроваджені такі заходи інформаційної безпеки: - впроваджено контроль за змістом і поширенням інформації з метою обмеження або недопущення неправдивої інформації або інформації, оприлюднення якої може завдати шкоди життю та здоров'ю людини, національній безпеці держави; - обмежено інтернет -провайдерами доступ до інформаційно – пропагандистських ресурсів ворога на території України; - врегульовано роботу постачальників електронних комунікаційних мереж та/ або послуг, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та засобів масової інформації, а також використання місцевих радіостанцій, телевізійних центрів та друкарень для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; - заборонено роботу приймально – передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформацій через комп'ютерні мережі. Даний перелік обмежень не є вичерпним та може бути доповнений окремими законами України. Отже, вказані та інші обмеження можуть істотно ускладнити та впливати на можливість громадян в реалізації свого права на доступ до публічної інформації.

Важливо звернути увагу на особливості оприлюднення публічної інформації на офіційних веб-сайтах під час дії обмежень у зв'язку з впровадженням воєнного стану.

Відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» право на доступ до публічної інформації гарантується зокрема обов'язком розпорядників інформації оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом.

Загальний перелік інформації, яка підлягає оприлюдненню, визначено у статтях 10-1, 15 зазначеного Закону, зокрема: інформацію про організаційну структуру, усі без винятку нормативно – правові акти, систему обліку публічної інформації, інформація про діяльність суб'єктів владних повноважень та інше. Публічна інформація, за загальним правилом, підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа.

Водночас у зв'язку з запровадженням в Україні правового режиму воєнного стану обсяг компетенції та повноважень окремих розпорядників з питань оприлюднення інформації та інформування громадян може зазнавати істотних змін шляхом встановлення уповноваженими суб'єктами обмежень. Відповідно до статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [101].

Проте зазначені обмеження не можуть стосуватися інформації щодо нормативно – правових актів про впровадження обмежень конституційних прав та свобод, а також інформації про стан довкілля та якість харчових продуктів. При цьому виникає питання щодо обов'язку оприлюднення іншої публічної інформації.

В умовах воєнного стану розпорядникам варто дотримуватись таких рекомендацій щодо оприлюднення тієї чи іншої публічної інформації:

- невідкладно оприлюднювати інформацію про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим;
- оприлюднювати достовірну та об'єктивну інформацію, яка є суспільно – необхідною в умовах воєнного стану (наприклад, інформація про гуманітарні коридори, видачу гуманітарної допомоги тощо);
- застосовувати «трискладовий тест» щодо обмеження доступу до інформації з метою встановлення ймовірності завдання оприлюдненням істотної шкоди інтересам національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам;

- здійснити аудит інформації, оприлюдненої на офіційних веб-сайтах розпорядників та сторінках у соціальних мережах, на предмет її тимчасового обмеження в доступі або вилучення, шляхом віднесення до інформації з обмеженим доступом;
- здійснити інформування громадян на офіційних веб-сайтах або сторінках соціальних мереж розпорядника щодо впровадження тимчасових обмежень доступу до окремих категорій інформації на період дії правового режиму воєнного стану;
- враховувати, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не увесь документ. Якщо для досягнення мети захисту відповідного інтересу достатньо обмежити доступ, наприклад, до персональних даних особи, решта інформація має залишатися відкритою;
- врахувати, що забезпечення доступу до тих категорій інформації, доступ до яких заборонено обмежувати в мирний час (наприклад, розміри, види благодійної та іншої допомоги, інформація про державні нагороди громадян, державні контракти тощо) може становити істотну шкоду національній безпеці, а головне – загрозу життю та здоров'ю громадян. Так, в окремих населених пунктах, у тому числі тимчасово – окупованих, було зафіксовано випадки розкрадань продовольчих складів, їх знищення ракетними ударами..

Крім цього, органам місцевого самоврядування та військовим адміністраціям рекомендується утворити на офіційному веб- сайті окремий розділ, в якому невідкладно публікувати інформацію про запровадженні в межах їх територіальної юрисдикції обмеження прав та свобод громадян; військом адміністраціям завчасно оприлюднювати накази начальника військової адміністрації, в межах повноважень місцевих рад, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом.

Таким чином, право особи на своєчасне та оперативне отримання публічної інформації з офіційних джерел в умовах воєнного стану є вкрай важливим, адже може не тільки сприяти реалізації своїх прав чи інтересів, а й врятувати життя та вберегти здоров'я людей.

На період дії надзвичайних обставин, які неминуче можуть загрожувати життю чи здоров'ю працівників, розгляд запитів на інформацію, що вже надійшли та зареєстровані, можна призупинити шляхом інформування запитувачів про відстрочку їхнього розгляду, попередньо повідомивши про це на веб-сайті та сторінках соцмережах розпорядника.

У разі технічної можливості належного забезпечення дистанційної роботи розпорядника на виконання вимог частини четвертої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відстрочку в задоволенні запитів слід надавати у письмовій формі на кожний запит [58].

З огляду на існування одних і тих же підстав для відстрочки в умовах воєнного стану вважаємо, що відповідь для усіх запитувачів може мати однорідний характер та шаблонний зміст. Звернення (відповіді про відстрочку) до запитувача в формі «Шановний запитувачу» без зазначення його імені або прізвища в такому листі не є порушенням вимог закону.

Особливої уваги потребує реалізація права на доступ до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів та предметів побуту в умовах воєнного стану.

Право на доступ до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту не може підлягати обмеженням в умовах воєнного стану, а відповідна інформація може бути засекреченою відповідно до положень статті 50 Конституції України.

З моменту впровадження в Україні воєнного стану значна частина об'єктів, що становлять значну екологічну небезпеку, опинилась під загрозою знищення або пошкодження. Наразі, злочинні дії російських військових призвели до виникнення в різних куточках України низки гуманітарних катастроф, а також зумовили серйозні загрози аварійних ситуацій техногенного характеру. Не меншу загрозу для українців становить нехтування правилами пожежної безпеки, а також поводження з небезпечними речовинами.

Негативний історичний та нинішній досвід свідчить про важливість неухильного дотримання правил на доступ до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів предметів побуту. Право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушеннями цього права шкоди гарантовано положеннями статті 50 Конституції України.

На міжнародному рівні зазначене право також гарантує Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). Відповідно до п. 9 статті 3 у межах відповідних положень цієї Конвенції громадськість отримує доступ до інформації, має можливість брати участь у процесі прийняття рішень і має доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, без дискримінації за ознаками громадянства, національної приналежності або місця проживання, а у разі юридичної особи – без дискримінації за ознаками її зареєстрованого місцезнаходження або фізичного центру діяльності. Кожна із Сторін Конвенції забезпечує, щоб у межах національного законодавства процедури надання громадськості екологічної інформації були прозорими, а екологічна інформація була легкодоступною.

Таким чином, відповідно до статті 21 Закону України «Про інформацію» забороняється відносити до інформації з обмеженим доступом, зокрема, відомості про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту. Водночас, стаття 13 Закону України «Про інформацію» передбачає виняток із зазначеного переліку відповідно до якого обмеженню може підлягати *Інформація про місце розташування військових об'єктів* [40].

З огляду на вказане, в умовах воєнного стану, право на доступ та поширення інформації про стан довкілля та якість харчових продуктів рекомендується не обмежувати, оскільки своєчасне доведення такої інформації до громадськості може врятувати життя та здоров'я громадян, а також запобігти або відвернути інші негативні наслідки для довкілля.

Якщо розглядати особливості відмови в задоволенні запитів у зв'язку з обмеженням доступу до інформації в умовах воєнного стану, необхідно звернути увагу на частину другу статті 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації», в якій передбачено, що в Україні встановлено та діє презумпція відкритості інформації, а саме: публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.

Це означає, що за загальним правилом вся інформація, яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, є відкритою, проте в окремих визначених законом випадках доступ до інформації може бути обмежено шляхом її віднесення до публічної інформації з обмеженим доступом.

Варто зауважити, що Законом України «Про правовий режим воєнного стану» не передбачено прямої можливості встановлювати будь-які заборони чи обмеження щодо виконання розпорядниками встановлених Законом № 2939-VI обов'язків з розгляду запитів чи оприлюднення публічної інформації.

Таким чином, навіть в умовах воєнного стану розпорядники інформації зобов'язані застосовувати «трискладовий тест» у випадку обмеження запитувачу доступу до публічної інформації у відповідь на запит.

Перш за все, розпоряднику інформації необхідно з'ясувати, до якої категорії інформації з обмеженим доступом належить той чи інший документ (конфіденційна, службова, таємна). При цьому слід врахувати, що конфіденційна інформація (про особу) за загальним правилом є обмеженою в доступі та може бути розголошеною без згоди такої особи лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (ч.2 статті 32 Конституції України).

Зважаючи на існування окремої, ускладненої процедури віднесення інформації до таємної [41], інформацію, яку необхідно обмежити в доступі, в умовах воєнного стану рекомендовано відносити до службової. Із визначення службової інформації, можна виділити дві категорії службової інформації:

- що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напрямку діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

- зібрана в процесі оперативно – розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку віднесено до державної таємниці.

В залежності від конкретних випадків доступу до інформації в умовах воєнного стану доцільно обмежувати для захисту інтересів національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення.

Встановивши інт ерес, який підлягатиме захисту, розпорядник повинен пояснити, в чому полягатиме істотна шкода цим інтересам. Тобто роз'яснити які значні, негативні та, з високою ймовірністю, невідворотні наслідки для захищеного інтересу можуть бути спричинені наданням доступу до запитуваної інформації. При цьому такі наслідки повинні мати прямий причинно – наслідковий зв'язок із таким розголошенням.

На третьому етапі трискладового тесту розпорядник зобов'язаний з'ясувати, яким чином істотна шкода вказаним інтересам буде переважати суспільний інтерес в доступі до тієї чи іншої інформації. Суспільний інтерес можна розуміти як достатньо абстрактне правове явище, яке свідчить про майбутню користь, яку отримає суспільство від розкриття інформації. При цьому варто пам'ятати, що в умовах війни, звичайні аргументи на користь суспільного інтересу можуть відігравати набагато менш суттєву роль, порівняно з мирним часом.

Так, наприклад в умовах воєнного стану, суспільний інтерес до окремих категорій інформації, ймовірно матиме менше значення, ніж вжиття заходів щодо відсічі збройної агресій ворога, врятування життя населенню і майна. Зважаючи на вказане, за виняткових

обставин, допустиме тимчасове обмеження розпорядником доступу до тих категорій інформації, які в мирний час не підлягають обмеженню за будь-яких умов. Це, наприклад, може стосуватися інформації про використання бюджетних коштів прифронтовою міською радою для закупівлі техніки або засобів для захисту від ворога. В таких випадках істотна шкода, що може бути завдана інтересам національної безпеки та територіальної цілісності, може переважати суспільний інтерес в її доступі.

Разом з тим, розпорядниками інформації слід зважити на відкритість інформації про гуманітарну допомогу для цивільного населення. Обмеження дос тупу до інформації щодо її кількості, а також місць доставки може завдати більшої шкоди для суспільства, аніж ймовірним захищуваним інтересам. Це зокрема пояснюється виявленням окремих випадків нецільового використання товарів гуманітарної допомоги, отриманої із-за кордону, шляхом її збуту в торгівельних точках.

Отже, в умовах воєнного стану, розпорядник інформації не позбавляється обов'язку обґрунтування у відповіді на запит правомірності обмеження в доступі публічної інформації. Водночас, такий висновок має бути мотивованим та відображати реальний причинно – наслідковий зв'язок між розголошенням інформації та істотною шкодою, яка може бути завданою.

Важливо в умовах воєнного стану запитувачам не зловживати кількістю поданих запитів, обсягу та паперової форми інформації, а також не запитувати інформацію, яку можна знайти в загальному доступі в мережі Інтернет. У зв'язку з впровадженням воєнного стану порушено як звичний порядок роботи судової системи, так і доступу до інформації про стан розгляду справ громадян. Доступні раніше сервіси можуть не працювати у зв'язку із хакерськими атаками та бути заблоковані з метою запобігання загроз життю та здоров'ю працівників суду та учасників судового процесу.

ВИСНОВОК

У межах дослідження стану адміністративно – правового забезпечення

Доступу до публічної інформації, чинного законодавства України і практики його застосування для України є одним із важливих кроків на шляху становлення як її правової та демократичної держави.. Право на інформацію, на наш погляд, є природним правом людини, біологічне існування якої неможливе без створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації про себе та навколишнє середовище. Разом з тим, оскільки кожна людина проживає на певній території, що закріплена за відповідною державою, право на інформацію отримало своє закріплення в праві тієї чи іншої держави, тим самим виявляючись як позитивне право, в межах якого здебільшого виступаючи суб'єктивним правом. Виникнення права на інформацію було викликано потребою суспільства у збільшені обсягу та обігу інформації, а закріплення його на законодавчому рівні розглядалось передусім як певне право на не уможливлення існування суспільних та державних секретів (цензури).

Найважливішою умовою для існування права на інформацію є забезпечення участі громадськості в житті держави. Право на інформацію є фундаментальним правом людини та необхідною умовою усвідомлення особистістю свого місця в суспільстві, її гармонійного вільного розвитку та існування в ньому, оскільки людина може нормально і вільно діяти лише за умови усвідомлення та свідомого розуміння того, що відбувається навколо неї.

Законодавство України у сфері права на інформацію нині має необхідну структуру, яку складає інформаційно-правові норми міжнародних актів, норми Конституції України, нормативні акти комплексної галузі права на інформацію в законодавстві України та інформаційно-правові норми у складі інших галузей законодавства України. З метою приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів обігу інформації, в тому числі з обмеженим доступом в роботі органів виконавчої влади,

принципи Європейського Союзу, що стосується обігу інформації, повинні бути деталізовані в Законах України «Про інформацію» та «Про допуск до публічної інформації». Під адміністративно – правовим механізмом забезпечення доступу до публічної інформації слід розуміти систему взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих елементів за допомогою яких реалізується право на доступ до публічної інформації. До елементів структури адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації належить об'єкт забезпечення доступу до публічної інформації, норми права, інститут адміністративної відповідальності, адміністративно - правові відносини, а також суб'єкти адміністративно – правового забезпечення доступу до публічної інформації в Україні.

На нашу думку, потребують вдосконалення норми Закону України «Про інформацію» з метою уточнення понять «конфіденційна інформація» і «таємна інформація». Слід закріпити, конфіденційна інформація це будь – яка інформація з обмеженим доступом, не віднесена чинним законодавством до державної таємниці, розширивши положення, зокрема в статті⁴⁷ названого Закону, встановивши перелік максимально деталізованих ознак, за якими інформацію, яка перебуває у власності чи у розпорядженні розпорядника, можна віднести до конфіденційної. Кодекс України про адміністративні правопорушення, зокрема, не передбачає відповідальності за не оприлюднення або несвоєчасне оприлюднення інформації, необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом або знищення інформації чи документів. Тому вважаємо це прогалиною в законодавстві, що потребує негайного заповнення шляхом внесення змін до КУпАП.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Савчин М.В. Конституційне право України: підручник /відп. Ред. Проф., д.ю.н. М.О.Баймуратов. – К.: Правова єдність, 2009. – 1008 с.
2. Dictionary of Law. Ed. By Martin El., Oxford: Oxford University Press, 2003 -551p
3. Бик Т. Становлення і розвиток концепції прав людини в правовій думці та правових актах держав Європи / Тарас Бик// Вісник Львів, УН-ТУ. – Серія міжнародних відносин. – 2008. – Вип.25. – С.147 -155
4. История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических вузов и факультетов / Сост. И общ. Ред Демиденко Г.Г. – Харьков: Факт, 1999. – 1080 с.
5. Magna Carta issued by King John's chancery in 1215 [Електронний ресурс] - Режим доступу: www.bl.uk/treasures/magnacarta/translation.html
6. Тарасенко Р.Б. Інформаційне право: навч.-метод. Посібник/ Р.Б.Тарасенко// МВС України, Луган.держ. ун-т внутр. Справ ім. Е.О.Дідоренка,- Луганськ: РВВ ЛДУВС ім..Е.О.Дідоренка, 2010. – 512с.
7. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]: Декларація від 10 грудня 1948 р. / Генеральна Асамблея ООН. – Режим доступу: [http:// zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015)
8. Declaration of the Rights of Man and of the Citizen adopted by the National Assembly of France on 26 August 1789 and by the King on 5 October 1789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mdx.ac.uk/WWW/STUDY/x1789.htm
9. Антонович М. еволюція поняття прав людини/ М.Антонович // Право України. – 2005. - №12. – С.16 – 20
10. Бабін Б.В. Права людини та громадське суспільство: навч.посіб. для студ.вищих навч. закладів, Б.В.Бабін, А.В.Ковбан. – Одеса: Фенікс, 2014. – 320 с.

11. Європейська конвенція захисту прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_363

12. Україна в ХХ столітті. Збірник документів і матеріалів. – К.: Світ, 2000 - 352 с.

13. Скрипнюк О. Права та свободи людини в конституційній системі України (частина перша) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2011/4/Skrypnyuk.pdf>

14. Kuzniar R. Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe – Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa, 2000 – 478 s.

15. Рабінович П. Загальна декларація прав людини – вселюдський ідеал гуманізму (до 50- річчя прийняття) / П.Рабінович // Право України. – 1998. - № 12. – С.8 – 14.

16. Баштанник В. Регламентация захисту прав людини у системі права ЄС: організаційно-правовий аспект / В.Баштанник // Право України. - 2006. - №9. – С.56 -60.

17. Steiner, Henry J. International Protection of Human Rights/ International Law. Ed. By Malcolm D. Evans. First Edition. Oxford University Press, 2003 – 841 p.

18. United Nations Millennium Declaration - www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm.

19. Присяжнюк Т. Система Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини – унікальний інструмент захисту порушених прав / Т.Присяжнюк // Право України. – 2001. - № 6. – С.32-37.

20. Селіванов В. Приватно-правові засади концепції державної політики захисту прав і свобод людини в Україні / В. Селіванов// Право України, 1997. - № 10. – С.8 – 18.

21. Марек Новицкий. Что такое права человека? [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://protivpytok.org/biblioteka/marek-novickij-chto-takoe-prava-cheloveka>

22. Коваленко В.В. Права людини в Україні та вдосконалення їх захисту в контексті конституційної реформи / В.В.Коваленко// Права та свободи людини в контексті модернізації Конституції України/ За аг. ред. Проф.. В.В.Коваленка: матеріали науково-практичної інтернет-конференції ННІЗН НАВС (м.Київ, 234 січня 2014р.). – К.: Ліра-К,2014. – 192с. – С. 5-12

23. Про власність: Закон України від 7 лютого 1991 року № 697-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/697-12>.

24. Кашка В.А Державне управління в галузі інформаційних ресурсів/ В.В.Кашка // Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія Право. - Випуск 45 Т.2.- вид. дім «Гельветика». – 2017. – С. 14 – 17.

25. Волков А. Защита персональных данных: пригодится ли нам британский опыт? [Электронный ресурс] / А.Волков, Е.Царев. – Режим доступа: <http://www.ispdn.ru/publications/7312/>

26. Арістова І.В. Проблеми правового регулювання співробітництва України з міжнародною організацією ЮНЕСКО у сфері правового забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні: монографія/ І.В.Арістова, В.І.Курило. І.Ю.Крегул. – К.: Центр учбової літератури, 2013. – С.30 -105.

27. Право на повагу до приватного життя відповідно до статті 8 Європейської Конвенції захисту прав людини та основних свобод [Електронний ресурс] / Виступ на міжнародному просвітницькому семінарі «Нові аспекти права на приватність та удосконалення українського законодавства», Київ, 6 – 7 жовтня 2003 року. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1094815937>

28. Нестеренко О.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. дис.... канд..юри. наук: 12.0002/ Нестеренко Оксана Вячеславівна: Нац. юрид. акад.. України ім.. Ярослава Мудрого – Харків, 2008. – 22 с.

29. Калюжний К.Р. Сутність інформаційних прав людини в науці інформаційного права/ К.Р.Калюжний // Юридичний вісник: Повітряне і космічне право. – 2012. - №;. – С. 55 – 58.

30. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р., № 254 к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30.

31. Гоголь Б. Зміст права на інформацію / Б. Гоголь// Юридична Україна: щомісячний правовий часопис. – 2008. - №5. – С. 64 – 67.

32. Красноступ Г. Організаційно-правові аспекти необхідності реформування сучасного інформаційного законодавства / Г. Красноступ // Право України. – 2005. - № 9. – С81-82.

33. Шевердяев С.Н. Право на інформацію: к вопросу о конституционно- правовой сущности / С.Н.Шевердяев // Право и политика. – 2001. - №10. – С.91 – 100.

34. Рабинович П.М. Основоположные права человека: социально-антропная сущность, классификация / П.М.Рабинович // Право Украины. – 2011. - № 5/6. – С.4 – 10.

35. Словарь административного права / И.Л.Бачило, Т.М.Гандилон, А.А.Гришковец и др. – М.: Правовая культура, 1999. – 318 с.

36. Концепція реформування системи національних інформаційних ресурсів України. – URL.:http://www.stc.gov.ua/_info/konc_form_nir.DOC.

37. Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики: учебное пособие. – М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2001. – 352 с.

38. Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 27.01.1995 р., №32/95 ВР// ВВР України. – 1995. - №7. – С.45.

39. Закон України «Про обов'язковий примірник документів» від 9.04.1999 р., №595 – XIV//ВВР України. – 1999. - №22-23. – С.199.

40. Закон України «Про інформацію» від 2.10.1992 р., № 2657 – XII// ВВР України. – 1992. - №48. – С.650.

41. Закон України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р. - №3855. – XII// ВВР України. – 1994. - №16. – С.93.

42. Закон України «Про захист інформації в автоматизованих системах» від 05.07.1994 р. № 80/94 – ВР// ВВР України. – 1994. - № 31. – С.286.

43. Мережко О.О. Право міжнародних договорів, сучасні проблеми теорії і практики / О.О.Мережко. – Київ: Таксон, 2002. – 344с.

44. Міжнародне публічне право: підручник / В.М.Репецький, В.М.Лисик, М.М.Микієвич та ін.; за ред.. В.М.Репецького, - 2-ге вид., стер. – Київ: Знання, 2012. – 437 с.

45. Гоголь Б.М. Юридичні гарантії здійснення права на інформацію / Б.М.Гоголь // Університетські наукові записки. – 2008. - №3. – С.94 -97.

46. Цимбалюк В.С., В.Д.Гавловський В.Д., В.В.Гриценко та ін.. Основи інформаційного права України / За аг. ред.. М.Я Швеця, Р.А.Калюжного та П.В.Мельника: Навч. посібник. – К.: Знання, 2004. – 274 с.

47. Гонцяж Я. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми, інституції, процедури/ Я. Гонцяж, Н.Гнидюк. – К., 2002. – С.68

48. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: прийнято 16 грудня 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН., Документи ООН A/RES/2200 A (XX1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995043>

49. Американська конвенція про права людини (ОАД, Коста-Ріка, 1969 р.) [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.pravo.vuzlib.net/book z239 page 10. html>

50. Африканська хартія прав людини і народів: прийнята Організацією африканської єдності (ОАЄ) у м. Бан-джулі (Гамбія) 1981 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.pravo.vuzlib.net/book z239 page 10. html>

51. Рада Європи. Комітет міністрів : Рекомендація Rec (2002) “Про доступ до офіційних документів»: ухвалена Комітетом міністрів 21 лютого 2002 року на 784-му засіданні заступників міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2002\)2.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2002)2.htm)

52. Принципи Артикаля 19. Принципи законодавства про свободу інформації. Право громадян на доступ до інформації [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://mmdc.narod.ru/books/freedom_of_info_principles.html

53. Конституція України (Текст) прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, Верховна Рада України. – Л.: Преса України, 1997. – 80 с.

54. Право на приватність (Текст)/ Харківська правозахисна група. - Харків: Фоліо, 2003. – 216 с.

55. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності (Текст): Указ Президента України від 10 червня 1997 р.// Відомості ВР України. – 1997. - № 503/97.

56. Цивільний кодекс України (Текст) від 16 січня 2003 р.// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435> - 15

57. Про звернення громадян (Текст): Закон України № 393/96-ВР від 2 жовтня 1996 р. – (чинний)// Відомості Верховної ради України. – 1996. - № 47, 256 с.

58. Про доступ до публічної інформації (текст): Закон України № 2939- V1 від 13 січня 2011 р. – (чинний) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 32. – 314 с.

59. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (Текст): Закон України № 2487- V1 від 10 липня 2010 р. – (чинний)//Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 30-31. – 382 с.

60. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / М.В.Лациба, О.С.Хмара, В.В.Андрусів та ін.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2-ге видання, допов. – К.: - Агенс тво «Україна», 2012. -164с.

61. Усенко І. Коментар до Закону України « Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс].// Права людини в Україні. – 2012. – Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1330078677>.

62. Про координацію роботи прес-служб та інформаційно-аналітичних підрозділів органів державної виконавчої влади (Текст): розпорядження Президента України від 23 листопада 1995 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 419,95 –рп.

63. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації (Текст): Закон України № 539,97- ВР від 23 вересня 1997 р. – (чинний)// Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 49.- 299с.

64. Проект Закону України «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» [Електронний ресурс]. від 20 серпня 2002 р. // Ліга Закон. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/ldoc2.nsf/link1/JF8JP001.html>. - Назва з екрану.

65. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг (текст): Закон України № 2664-111 від 12 липня 2001 р.- (чинний)// Відомості Верховної Ради України. – 2002. - №1. – С.1

66. Про друковані засоби масової інформації(пресу) в Україні (текст): Закон України № 2782- X11 від 16 листопада 1992 р. – (чинний)// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>

67. Про телебачення і радіомовлення (текст): Закон України № 3759 – X11 від 21 грудня 1993 р. – (чинний)// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>

68. Про інформаційні агенства (текст): Закон України № 74/95-ВР від 28 лютого 1995 р. – (чинний)// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/95-%DO%B2%D1%80>

69. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів (текст): Закон України № 540/97-ВР від 23 вересня 1997 р. – (чинний) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%DO%B2%D1%80>

70. Про рекламу (текст): Закон України № 270/96- ВР від 03 липня 1996 р. – (чинний) // [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80>

71. Про Національну програму інформатизації (текст): Закон України № 74/98-ВР від 04 лютого 1998 р. – (чинний)// [Електронний

ресурс].- Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%Do%B2%D1%80>

72.Про науково-технічну інформацію (текст): Закон України № 3322- XІІ від 25 червня 1993 р. – (чинний) // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3322-12>

73.Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах (текст): Закон України № 80/94-ВР від 05 липня 1994 р. – (чинний) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%Do%B2%D1%80>

74.Про електронний цифровий підпис (текст): Закон України № 852- ІV від 22 травня 2003 р. – (чинний)// [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/852-15>

75.Про електронні документи та електронний документообіг (текст): Закон України № 851- ІV від 22 травня 2003 р. – (чинний)// [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.

76.Капінус Л.І. Проблеми вироблення уніфікованого поняття права на доступ до інформації та його змісту / Л.І.Капінус // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2013. - №10. – С51 – 54.

77.Боровська А.В. Напрями удосконалення конституційного регулювання інформаційних прав та свобод людини / А.В.Боровська// Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи (збірник тез VIII студентської науково-практичної конференції, 17 квітня 2013 р. – С.32-35.

78.Рогова О.Г. Захист персональних даних у законодавстві Європейського Союзу та України / О.Г.Рогова// Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 3. – С.464 – 471.

79.Про державну службу (текст): Закон України № 889-VІІІ від 10 грудня 2015 р. - (чинний)// [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

80.Захаров Є. Свобода доступу до урядової інформації [Електронний ресурс] - // Права людини в Україні. – 2003. – Режим доступу: <http://khpg.org.ua/index.php?id=968017067>.

81.Захаров Є. Які відомості становлять державну таємницю? [Електронний ресурс] // Права людини в Україні. – 2003. - Режим доступу: <http://khrpg.org/index.php?id=1141143392>.

82.Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 29. – С.367.

83.Попович Є.М. Функціонування органів прокуратури України відповідно до європейських стандартів / Є.М.Попович // Юридична наука і практика. – 2001. - № 1. – С.19 -21.

84.Стратегія національного розвитку України: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015// Урядовий кур'єр. – 2015. - № 95.

85.Костенко О.В. Європейські стандарти правового регулювання обігу інформації з обмеженим доступом в роботі органів прокуратури / О.В.Костенко// Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія Право, випуск 34,2015. – С. 110- 111.

86.Авдеев Р.Ф.Философия информационной цивилизации: учебное пособие / Р.Ф.Авдеев – М.: ВЛАДОС, 1994. – 33.

87.. Кушакова Н. Конституційне право на інформацію: правомірні та неправомірні обмеження/ Н.Кушакова // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. - №3. – С.66-70.

88. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник – Х.: Консум; Ун-т внутренних дел, 2000. – 704 с.

89. Волинка К.Г. Забезпечення прав і свобод особи// Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10-ти 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.

90. Сидорчук Ю.М. Механізми захисту прав людини та громадянина: сутність і перспективи розвитку в Україні// Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2013. – Вип.682.- С. 33 – 35.

91. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ в порядку адміністративного судочинства за 2014 рік та за перше півріччя 2015 р. (Електронний ресурс).

92. Звіт апеляційної інстанції про розгляд апеляційних скарг у адміністративних справах за 2014 рік та за перше півріччя 2015 р. (Електронний ресурс).

93. Цуркан М. Деякі проблемні питання визначення сфери дій Закону України «Про доступ до публічної інформації» у процесуальній діяльності адміністративних судів// Вісник Вищого адміністративного суду України – 2014. - №1.- С.20 -27.

94 Про об'єднання громадян: Закон України від 16. 06. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України.- 1992. - №34.- С.504.

95. Червякова О.Б. Актуальні питання реалізації права громадян на інформацію// Конституція України: досвід реалізації та шляхи удосконалення: мат реали круглого столу з нагоди 10-ї річниці прийняття Конституції України, 21 червня 2006 року. – Харків: Право, 22006. – С.34 -36.

96. Нестеренко О.В. Проблеми вдосконалення законодавства України по забезпеченню права на доступ до інформації// Проблеми законності/ відп. ред.. В.Я.Тацій та ін.. – Харків: національна юридична академія ім.. Я. Мудрого, 2006.- Вип. 83.- С.110 – 115.

97 Колодій А.М. Принципи права України: Монографія. Київ, 1998 р. – 275 с.

98 Григоренко І.А. Використання досвіду європейських країн к реформуванні органів внутрішніх справ України. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2011.- № 6.- С.249 – 257.

99. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно – правового забезпечення права і свобод людини та громадянина: дис....канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут законодавства Верховної ради Укураїни, Київ. 2006 р.- 187 с.

100. Державно - правовий механізм забезпечення законності у державному управлінні. URL:<http://vse-znaniya.com/pravo-administrativnoe/derjavno-pravoviy-mehanizm-zabezpechennya.html/>

101. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» № 3429- IX від 8 листопада 2023 року.

Наукове видання

Ліховіцький Ярослав Олександрович

**АДМІНІСТРАТИВНО – ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСТУПУ
ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Монографія

Верстка: Хмельницької О.В.

Коректура та дизайн обкладинки авторська

Підписано до друку 08.03.2024 р. Формат 60х84/16

Папір офсетний. Друк різнографічний.

Ум. друк. арк 18,3. Наклад 300.

Замовлення №180К.

Віддруковано з наданого оригінал-макету у ТОВ «РІК-У»: 88006,
м. Ужгород, вул. Карпатської України, 36

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції Серія ДК 5040 від 21 січня 2016 року