

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
«КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА»

Факультет економіки та управління
Кафедра національної економіки та публічного управління

ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНА
ПРОГРАМА

Цифрове врядування

Галузь знань

28 Публічне управління та
адміністрування

Спеціальність

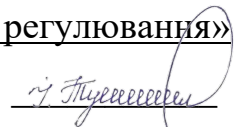
281 Публічне управління та
адміністрування

Форма навчання: заочна

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему «Доступ до публічної інформації: механізми регулювання»

здобувача Туєвої Ірини Іванівни


(підпис)

Науковий керівник: д.е.н., доцент, Усик В.І.


(підпис)

**Робота допущена до захисту перед екзаменаційною комісією
з атестації здобувачів вищої освіти (ЕК)**

Завідувач кафедри: д.н. держ. упр., доцент, Карпенко О.В.

(підпис)

Київ 2022

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДВНЗ «КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА»

Факультет економіки та управління

Кафедра національної економіки та публічного управління

ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНА ПРОГРАМА

ГАЛУЗЬ ЗНАНЬ

СПЕЦІАЛЬНІСТЬ

Цифрове врядування

28 Публічне управління та
адміністрування

281 Публічне управління та
адміністрування

ПОГОДЖЕНО

Керівник проектної групи (гарант)
освітньо-професійної програми

О.В. Карпенко

(підпис)

2022 р.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

О.В. Карпенко

(підпис)

2022 р.

ІНДИВІДУАЛЬНЕ ЗАВДАННЯ
здобувачу вищої освіти Гуєвій Ірині Іванівні

заочної форми навчання

на підготовку кваліфікаційної магістерської роботи

на тему «Доступ до публічної інформації: механізми регулювання»

Тему затверджено наказом ректора Університету від «25» жовтня 2022 р. № 1854-ст

Кваліфікаційна магістерська робота виконується на матеріалах
Верховної Ради України, Міністерства юстиції України, органів судової влади та органів
місцевого самоврядування

План кваліфікаційної магістерської роботи

Розділ 1	ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ
Розділ 2	ПРАКТИЧНИЙ АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ
Розділ 3	УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Об'єкт дослідження:	публічна інформація
Предмет дослідження:	механізми регулювання доступу до публічної інформації.
Мета кваліфікаційної магістерської роботи:	вивчення особливостей, аналіз та розробка практичних рекомендацій щодо механізмів регулювання доступу до публічної інформації

Конкретні завдання, які здобувач повинен виконати для досягнення поставленої мети:

У розділі 1	Проаналізувати сутність та співвідношення «права на інформацію» та «права на доступ до інформації». Дослідити правовий нігілізм у сфері доступу до публічної інформації та заходи боротьби з ним. Проаналізувати європейський підхід та світовий досвід у сфері доступу до публічної інформації
У розділі 2	Дослідити нормативно-правове забезпечення доступу до публічної інформації в Україні. Проаналізувати систему заходів механізму регулювання доступу до публічної інформації в Україні.
У розділі 3	На основі проведеного аналізу запропонувати зміни в структурі та регламенті органу публічної влади у сфері доступу до публічної інформації та шляхи забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації

**Завдання підготував
науковий керівник**

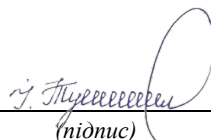

(підпис)

Усик В.І.

(ініціали, прізвище)

«10» жовтня 2022 р.

**Завдання одержав
здобувач**


(підпис)

Тусєва І.І.

(ініціали, прізвище)

«10» жовтня 2022 р.

Реферат

Кваліфікаційна магістерська робота містить 72 сторінки, 3 таблиці, 1 рисунок, список використаних джерел із 79 найменувань.

«Доступ до публічної інформації: механізми регулювання»

Об'єктом дослідження кваліфікаційної магістерської роботи є публічна інформація.

Предметом дослідження є механізми регулювання доступу до публічної інформації.

Мета і завдання дослідження. Основною метою кваліфікаційної магістерської роботи є вивчення особливостей, аналіз та розробка практичних рекомендацій щодо механізмів регулювання доступу до публічної інформації.

Відповідно до поставленої мети визначені такі завдання:

- визначити сутність та співвідношення «права на інформацію» та «права на доступ до інформації»;
- дослідити правовий нігілізм у сфері доступу до публічної інформації та заходи боротьби з ним;
- проаналізувати європейський підхід та світовий досвід у сфері доступу до публічної інформації;
- дослідити нормативно-правове забезпечення доступу до публічної інформації в Україні;
- проаналізувати систему засобів доступу до публічної інформації в Україні;
- розробити практичні рекомендації з удосконалення інформаційного законодавства та запропонувати шляхи забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації.

Теоретична, методична та практична значущість отриманих результатів.

В результаті дослідження було запропоновано впорядкувати закони та нормативно-правові акти відповідно до міжнародних стандартів та прийняти Інформаційний кодекс України, який чітко визначатиме засади в інформаційній сфері, підстави виникнення, зміст інформаційних відносин, механізм регулювання та забезпечення права громадян у цій сфері, захист такого права тощо; забезпечити цифровий розвиток громадянського суспільства, запровадження сучасних ІТ-технологій, враховуючи європейський досвід, розробити та реалізувати заходи захисту цифрових даних учасників інформаційних відносин; підвищити рівень комп'ютерної грамотності, правової культури шляхом проведення додаткових тренінгів, курсів, різного роду навчання, в тому числі і з метою виховання; забезпечити результативну дію інституту юридичної відповідальності, а також визначити інформаційну відповідальність на рівні закону. Дані пропозиції зможуть забезпечити відкритість та прозорість діяльності органів державної влади та реалізувати повною мірою право громадян на доступ до публічної інформації, що є ознакою демократичної правової держави. Розвиток інформаційного суспільства із застосуванням сучасних цифрових технологій є невід'ємною частиною у побудові такої держави.

Рік виконання кваліфікаційної магістерської роботи – 2022.

Рік захисту роботи – 2022.

Ключові слова: право на інформацію, право на доступ до публічної інформації, запит на інформацію, інформаційне законодавство, розпорядники інформації, механізм регулювання.

В і д г у к
про кваліфікаційну магістерську роботу
здобувача факультету економіки та управління
освітньо-професійної програми «Цифрове врядування»

Туєвої Ірини Іванівни

на тему «ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: МЕХАНІЗМИ
РЕГУЛЮВАННЯ»

1. Актуальність теми. Безперечно обрана тема є актуальною, адже одним з елементів національної безпеки є саме доступ до публічної інформації. З іншої сторони, тема є важливою, адже в демократичних суспільствах доступ до інформації є запорукою ефективної комунікації між громадянами та органами влади. Від налагодженого та чіткого механізму доступу до інформації залежить результативність якості оперативних інформаційних обмінів у системі «влада – суспільство».

2. Позитивні риси кваліфікаційної роботи: 1. Глибинний аналіз теоретичних та нормативно-правових засад права на доступ до публічної інформації. 2. Оцінка практичного аспекту реалізації права на доступ до інформації в Україні. 3. Обґрунтовані висновки та рекомендації щодо вдосконалення законодавства України у сфері доступу до публічної інформації.

3. Наявність самостійних розробок автора. Автор глибинно проаналізувала та узагальнила європейський підхід та світовий досвід у сфері доступу до публічної інформації та розробила практичні рекомендації з удосконалення інформаційного законодавства й шляхи забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації.

4. Цінність теоретичних висновків та практичних рекомендацій. Теоретичні висновки студента цінні своїми узагальненнями та систематизацією понять, а практичні рекомендації - внеском в процес впорядкування нормативно-правових

актів відповідно до міжнародних стандартів з метою розробки практичних рекомендації з удосконалення інформаційного законодавства.

5. Наявність недоліків: Не применшуючи внесок здобувача в написанні магістерської роботи, на мою думку, робота була б більш цілісною, якби було зроблено етапізацію нормативно-правового регулювання доступу до публічної інформації із зазначенням основних проблем та досягнень на кожному етапі. Окрім того, можна було дещо розширити обсяг наявного матеріалу і більш заглибитися в кожен пункт завдання.

6. Загальна оцінка кваліфікаційної магістерської роботи та її допущення до захисту перед ЕК. В цілому було виконано усі поставлені завдання. Туєва І.І. проявила себе дисциплінованою та сумлінною здобувачкою, а її магістерська кваліфікаційна робота повністю відповідає поставленим вимогам до такого виду робіт й заслуговує бути рекомендованою до захисту перед ЕК. Рекомендований бал – відмінно.

Науковий керівник професор кафедри національної економіки та публічного управління, д.е.н, «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»


(підпис)

Усик В.І.

“5” грудня 2022 р.

Рецензія

на кваліфікаційну магістерську роботу

здобувача вищої освіти

Туєвої Ірини Іванівни

Тема “Доступ до публічної інформації: механізми регулювання”

Актуальність теми кваліфікаційної магістерської роботи і доцільність її розроблення. На сьогоднішній день дана тема не втратила своєї актуальності, адже право на доступ до інформації займає важливе місце серед основоположних прав і свобод людини і громадянина та є умовою розвитку інформаційного суспільства. Інформаційні відносини у сучасному світі потребують ефективних механізмів регулювання, що забезпечить відкритість та підзвітність органів державної влади, попередження та виявлення корупційних діянь.

Якість проведеного дослідження. Дослідження, яке проведене в магістерській роботі, має достатній масштаб та глибину. У роботі було проаналізовано вітчизняні та іноземні наукові та аналітичні дослідження з зазначеної теми.

Позитивні риси кваліфікаційної магістерської роботи. 1. Стисло та доступно розкрито сутність та відмінність між правом на інформацію та правом на доступ до інформації, а також запитом на інформацію та зверненням громадян. 2. Проаналізовано світовий досвід та європейський підхід у сфері доступу до публічної інформації, виокремлення міжнародних стандартів, які мають бути імплементовані в національне законодавство. 3. В підсумку проведеного дослідження розроблені практичні рекомендації з удосконалення інформаційного законодавства.

Зауваження. На мою думку, дослідження варто було підсилити аналізом інформаційної безпеки з позиції захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави.

Практична значимість висновків і рекомендацій. За результатами виконаної роботи були обґрунтовані висновки та рекомендовані пропозиції стосовно вдосконалення законодавства у сфері доступу до публічної інформації. Рекомендації безумовно мають практичне значення та можуть бути використані при внесенні змін до нормативно-правових актів з метою поліпшення механізмів регулювання у цій сфері та у випадку кодифікації інформаційного законодавства.

Рецензент:

к.т.н., доцент, керівник експертної групи з питань інтеграції
до Європейського дослідницького простору директорату науки та інновацій
Міністерства освіти і науки України

Мозолевич Г.Я.

Онлайн сервіс створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого
електронного підпису

ПРОТОКОЛ

створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

Дата та час: 09:53:00 08.12.2022

Назва файлу з підписом: Рецензія Туєва.pdf.asics

Розмір файлу з підписом: 136.9 КБ

Перевірені файли:

Назва файлу без підпису: Рецензія Туєва.pdf

Розмір файлу без підпису: 118.0 КБ

Результат перевірки підпису: Підпис створено та перевірено успішно. Цілісність
даних підтверджено

Підписувач: Мозолевич Григорій Якович

П.І.Б.: Мозолевич Григорій Якович

Країна: Україна

РНОКПП: 2981104798

Час підпису (підтверджено кваліфікованою позначкою часу для підпису від
Надавача): 09:52:58

08.12.2022

Сертифікат виданий: "Дія". Кваліфікований надавач електронних довірчих послуг

Серійний номер: 3ED5083160DBC59B0400000032392800F9B3B300

Тип носія особистого ключа: ЗНКІ криптомодуль ІТ Гряда-301

Алгоритм підпису: ДСТУ-4145

Тип підпису: Кваліфікований

Тип контейнера: Підпис та дані в CMS-файлі (CAdES)

Формат підпису: З повними даними ЦСК для перевірки (CAdES-X Long)

Сертифікат: Кваліфікований

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....	7
1.1 Сутність та співвідношення «права на інформацію» та «права на доступ до інформації».....	7
1.2 Правовий нігілізм у сфері доступу до публічної інформації: заходи боротьби.....	16
1.3 Європейський підхід та світовий досвід у сфері доступу до публічної інформації.....	22
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНИЙ АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	30
2.1 Нормативно-правове регулювання доступу до публічної інформації.....	30
2.2 Система засобів як механізм забезпечення доступу до публічної інформації.....	39
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....	46
3.1 Зміни в структурі та регламенті органу публічної влади у сфері доступу до публічної інформації.....	46
3.2 Шляхи вдосконалення реалізації права громадян на доступ до публічної інформації.....	52
ВИСНОВКИ.....	60
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	65

ВСТУП

Актуальність теми. Громадська участь в управлінні державними справами, в тому числі у процесі прийняття надважливих рішень, збільшення контролю за діяльністю законодавчої, виконавчої та судової влади є вагомими передумовами становлення сучасного інформаційного суспільства. Суспільство з огляду на об'єктивну інформацію про діяльність державних органів може фактично здійснювати вплив на органи державної влади та місцевого самоврядування, якщо законом буде визначено ефективний механізм доступу до інформації.

Органи державної влади, виконуючи свої повноваження, створюють і володіють великою кількістю відкритої та обмеженої у доступі інформації. Лише тоді, коли буде визначено чіткі механізми регулювання, зацікавлені особи зможуть отримати інформацію, яка їх цікавить, при цьому права та інтереси держави залишаться непорушеними.

До проблем, які з'являються у процесі реалізації права на інформацію, можна віднести: недосконалість механізму пошуку інформації; безпідставні обмеження права на доступ до інформації; відсутність юридичної відповідальності органів державної влади у сфері доступу до публічної інформації. Отож, необхідність вирішення наявних проблем потребує вдосконалення чинного інформаційного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття права на доступ до публічної інформації, його місце відносно права на інформацію, механізм регулювання доступу до такої інформації, способи реалізації права на доступ до публічної інформації висвітлені у працях вітчизняних дослідників, таких як А.І.Марущак, Т. І. Шинкар, Н. Каменська, Є. Теплюк, І. Андрусів, В. В. Кашка, Р. А. Калюжний, Т. А. Костецька, М. Я. Муратов, Є. В. Петров, С. Н. Шевердяєв І. Ф. Корж та інші, які визначають, що сфера доступу до публічної інформації набула особливого, стратегічного значення та наголошують на важливості врахування зарубіжного досвіду та міжнародних принципів при забезпеченні

доступу до публічної інформації. Деякі з науковців виділяють навіть два підходи до визначення права на доступ до інформації: об'єктивний і суб'єктивний. Питанню правового нігілізму у сфері доступу до публічної інформації приділили увагу В. А. Туманов, А. В. Волошенюк, О. С. Турчина, М.В. Савчин.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження магістерської роботи є вивчення особливостей, аналіз та розробка практичних рекомендацій щодо механізмів регулювання доступу до публічної інформації.

Завдання дослідження магістерської роботи:

- визначити сутність та співвідношення «права на інформацію» та «права на доступ до інформації»;
- дослідити правовий нігілізм у сфері доступу до публічної інформації та заходи боротьби з ним;
- проаналізувати європейський підхід та світовий досвід у сфері доступу до публічної інформації;
- дослідити нормативно-правове забезпечення доступу до публічної інформації в Україні;
- проаналізувати систему засобів доступу до публічної інформації в Україні;
- розробити практичні рекомендації з удосконалення інформаційного законодавства та запропонувати шляхи забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації.

Об'єкт дослідження – публічна інформація.

Предмет дослідження – механізми регулювання доступу до публічної інформації.

Методи дослідження. В роботі були застосовані наступні методи:

- метод порівняння був застосований при співвідношенні «права на інформацію» та «права на доступ до інформації», при розмежуванні інформаційного запиту від звернення громадян, при визначенні сутності активного та пасивного способу доступу до публічної інформації;
- метод аналізу був використаний при визначенні поняття публічної інформації, при дослідженні світового досвіду у цій сфері, у процесі аналізу

національного законодавства в інформаційній сфері та способів доступу до публічної інформації;

- метод узагальнення використовувався у встановленні ознак явища правового нігілізму у сфері доступу до публічної інформації;
- метод сходження від абстрактного до конкретного полягає у визначенні проблем інформаційного законодавства та внесенні пропозицій щодо їх вирішення.

Теоретична, методична та практична значущість отриманих результатів. В результаті мого дослідження було запропоновано впорядкувати закони та нормативно-правові акти відповідно до міжнародних стандартів та прийняти Інформаційний кодекс України, який чітко визначатиме засади в інформаційній сфері, підстави виникнення, зміст інформаційних відносин, механізм регулювання та забезпечення права громадян у цій сфері, захист такого права тощо; забезпечити цифровий розвиток громадянського суспільства, запровадження сучасних ІТ-технологій, враховуючи європейський досвід, розробити та реалізувати заходи захисту цифрових даних учасників інформаційних відносин; підвищити рівень комп'ютерної грамотності, правової культури шляхом проведення додаткових тренінгів, курсів, різного роду навчання, в тому числі і з метою виховання; забезпечити результативну дію інституту юридичної відповідальності, а також визначити інформаційну відповідальність на рівні закону. Дані пропозиції зможуть забезпечити відкритість та прозорість діяльності органів державної влади та реалізувати повною мірою право громадян на доступ до публічної інформації, що є ознакою демократичної правової держави. Розвиток інформаційного суспільства із застосуванням сучасних цифрових технологій є невід'ємною частиною у побудові такої держави.

Інформаційна база дослідження. У дослідженні теми магістерської роботи були використані праці вітчизняних науковців та практиків у сфері доступу до публічної інформації, у сфері правового регулювання доступу до публічної інформації, наукові роботи стосовно явища правового нігілізму, а також правові

акти національного законодавства та міжнародно-правові документи, звіти рейтингових агентств.

Структура роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

Апробація дослідження. Результати дослідження представлені автором на науково-практичній конференції «Публічне управління та кібербезпека: теорія та практика» (м. Київ, 15 вересня 2022 року) [70].

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

1.1 Сутність та співвідношення «права на інформацію» та «права на доступ до інформації»

Процес накопичення і збереження інформації притаманний людству з прадавніх часів, на всіх історичних етапах його розвитку, тому вважається одним з найголовніших соціальних функцій. Інтенсивний розвиток інформаційних технологій, запровадження їх у життя суспільства і діяльність органів державної влади стали необхідністю у процесі формування інформаційного суспільства [57, с. 196].

Постійне зростання впливу інформації на суспільне життя характерне для сучасного етапу розвитку людства. У новітніх стратегіях розвитку багатьох країн за основу взято побудову інформаційного суспільства, що вирізняється, перш за все, посиленням значення інформації і знань, а також широким застосуванням інформаційних технологій у всіх сферах суспільного процесу. Як зауважують окремі дослідники, в інформаційному суспільстві більше половини робочого часу буде використовуватися для того, аби зберегти, обробити та передати інформацію [51, с. 3].

Інформація є надпотужним ресурсом, тому лише у демократичній державі гарантується можливість реалізації права на інформацію в повному обсязі, таким чином така держава знаходиться ближче до створення інформаційного суспільства. Як зазначають дослідники, лише така держава може мати інформаційне суспільство, якій притаманна така невід’ємна ознака, як демократичний владний режим та орієнтація на розбудову правової держави, так як інтереси громадян отримати повну та достовірну інформацію не співпадають із обмеженням прав

людини, цензурою, іншими несприятливими обставинами, що є особливістю не демократичного ладу, та мають неабияке значення для повноцінного розвитку суспільства [68, с. 23].

Основні положення та принципи формування і розвитку інформаційного суспільства відображені в Постанові Верховної Ради України від 1 грудня 2005 року № 3175-IV та в Основних засадах розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки, в яких наголошено, що однією з переваг України, яка прагне побудувати інформаційне суспільство, яке в першу чергу орієнтується на інтереси людей, відкрите для всіх та налаштоване на розвиток, є гарантування прав кожному громадянину, які полягають у створенні та накопиченні інформації і знань, у вільному доступі, користуванні і обміні ними, у змозі кожного повною мірою реалізувати свою можливість суспільного та особистого розвитку, підвищуючи якість життя [36, с. 59].

Таким чином, інформаційне суспільство – це таке суспільство, в якому інформація є суттєвою рисою, а зростання інформаційно-комунікаційних технологій стало сигналом появи інформаційного суспільства.

Саме слово «інформація» походить від латинського слова *informatio*, що означає роз'яснення, уявлення, поняття про що-небудь. Приблизно до 40-х рр. минулого століття тлумачення інформації було рівнозначне таким поняттям, як: дані; відомості; повідомлення; сукупність знань про навколишній світ. З кінця 40-х – початку 50-х рр. поняття інформації стало активно вживатися і впливати на правову науку [56, с. 135].

На сьогоднішній день поняття «інформація» та «право на інформацію» визначені Законом України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року, де ст. 1 розкриває поняття інформації як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді, а ст.5 цього ж Закону закріплює право на інформацію, що полягає у вільному одержанні, використанні, поширенні, зберіганні та захисті інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів [8].

Серед науковців стосовно поняття права на інформацію існує декілька думок. Найбільшого поширення здобула позиція стосовно того, що право на інформацію вміщає в собі досить широке коло суб'єктивних прав у цій сфері. М. Я. Муратов вважає, що право на інформацію містить знання про всі інформаційні системи, які безпосередньо стосуються приватного життя громадянина: право на надання згоди на збір інформації особистого характеру; право на з'ясування вірогідності такої інформації і спростування недостовірної інформації; право на повну та правдиву інформацію про стан навколишнього середовища тощо. Такі дослідники як Т. А. Костецька, А. І. Марущак, О. Чомахашвілі, повністю згодні з таким твердженням [24, с. 64-65]. Отож, право на інформацію має на меті зробити якомога більше інформації доступною, надати рівний доступ до інформації для всіх секторів суспільства та забезпечити гідний захист приватного життя.

С. Н. Шевердяєв в науковій літературі виділяє два основні підходи до визначення поняття права на інформацію. Згідно з першим підходом воно стосується відкритості та гласності діяльності органів публічної влади. Метою права на інформацію є забезпечення можливостей громадянина на отримання інформації або даних, які є у володінні органів державної влади, здійснюючи свої повноваження, визначені законодавством. Відповідно до другого підходу право на інформацію визначається як комплексне суб'єктивне право громадянина, що полягає у змозі на власний розсуд оперувати інформацією, не дивлячись на її призначення та зміст. Існують навіть випадки, коли право на інформацію поглинає інші суб'єктивні права громадян у цій сфері, такі як свобода думки й переконань, свобода слова, свобода масової інформації [76, с. 91-100].

Схожою є точка зору Є. В. Петрова, який також виділяє два основні підходи, які дають визначення права на інформацію. В першому випадку під правом на інформацію слід розуміти лише право на доступ до інформації, яке може бути обмежене у тих випадках, що передбачені в чинному законодавстві. Це є необхідністю в демократичному суспільстві. У свою чергу, другий підхід визначає право на інформацію як всі види суб'єктивних прав, що спрямовані на інформацію чи на здійснення дій з нею [52, с. 20].

У своєму дослідженні я більше підтримую думку С. Н. Шевердяєва, так як право на інформацію і в моєму розумінні можна розглядати в двох аналогічних аспектах. Що стосується першого аспекту, то право на інформацію передбачає отримання відомостей або даних в повному обсязі від органів державної влади, що здійснюють свої повноваження на користь суспільству та з метою розвитку правової демократичної держави. З іншої сторони право на інформацію – це суб'єктивне загальне право, яке закріплено законодавством і належить людині незалежно від її походження, статі, соціального статусу, місця проживання, громадянства тощо, і яке передбачає правові можливості щодо реалізації інших суміжних прав, що стосуються будь-якої інформації.

Право громадян на інформацію – окреме конституційне право, яке гарантує людині вільно шукати, одержувати, передавати, створювати і поширювати інформацію будь-яким законним способом. На даний час впевнено можна стверджувати, що право на інформацію – основа розбудови демократичної правової держави і є одним з основних інститутів громадянського суспільства, а також важливим надбанням європейської спільноти. Вперше на міжнародному рівні право громадян на інформацію було закріплено в статтях 12, 18, 19 Загальної декларації прав людини [15].

Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 року закріплює обов'язок держав-учасниць забезпечити дитині доступ до інформації, не обмежуючись лише матеріалами з національних джерел, а й надати можливість черпати будь-які відомості з міжнародних джерел інформації, які сприятимуть соціальному, духовному, моральному, здоровому фізичному і психічному розвитку дитини [16, с. 17].

Інформаційні права охоплюють юридичні вимоги стосовно обробки та повторного використання інформації. Вони мають балансувати між принципами відкритого доступу до інформації та захистом приватного життя особи та прав власності.

К. Р. Калюжний зазначив, що розвиток сильної конкуренції на ринку інформаційних товарів і послуг, суттєвий цифровий розрив, недосконалість

законодавства країн мають значний вплив на розвиток прав людини в інформаційній сфері. Усі ці обставини свідчать про необхідність розроблення нового цілісного підходу до інформаційних прав громадянина[29, с. 56].

Стаття 34 Конституції України закріплює право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [1]. В Цивільному кодексі України, законах України «Про інформацію», «Про звернення громадян» більш детально описують дану конституційну норму. Закон України «Про інформацію» закріплює право особи на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України. Законодавством передбачено, що всім громадянам України, юридичним особам і державним органам гарантується право на інформацію, яке передбачає вільне одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, які необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій [8].

Конституційні права на свободу думки і слова та інформацію в будь-якій формі закріплені, відповідно, у ч. 1 та 2 ст. 34 Конституції України, можна вважати як особистими правами людини і громадянина, так і політичними, наприклад, у випадку реалізації права на інформацію під час виборчого процесу. Право на інформацію можна вважати з точки зору свободи літературної, художньої, наукової та технічної творчості культурним правом (ст. 54 Конституції України) або пов'язаним з правом на освіту (ст. 53 Конституції України) тощо. Безперешкодне поширення інформації сприяє реалізації соціальних та економічних прав людини. Ця позиція визнається, між іншим, і Декларацією свободи висловлювань та інформації, що була прийнята Комітетом міністрів Ради Європи у 1982 році. Даний документ наголошує на тому, що свобода інформації має велике значення для соціального, економічного, культурного і політичного розвитку як окремої людини, так і суспільства в цілому [35]. Виходячи з цього, можна впевнено стверджувати, що право на інформацію як і право на свободу думки та слова взаємопов'язані та є невідчужуваними елементами системи фундаментальних прав і свобод людини і громадянина.

Право на інформацію може бути обмежене у випадках, передбачених законом. Так, згідно ст. 34 Конституції України право на інформацію може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з ціллю запобігти заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для уникнення розголошення інформації, яка була одержана таємно, або для підтримання авторитету і об'єктивності правосуддя [1]. Отож, будь-яке обмеження, насамперед, має бути направлене на захист суспільних інтересів, а обґрунтування обмеження має відповідати поставленим цілям.

Також важливим є те, що збирати, зберігати, використовувати та поширювати конфіденційну інформацію про особу без її згоди згідно зі ст. 32 Конституції України не дозволяється, окрім випадків, передбачених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Відомості про особу, які не відносяться до державної або іншої захищеної законом таємниці, можуть бути надані для ознайомлення в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях кожному громадянину стосовно нього самого [1].

Механізм реалізації права на інформацію гарантує доступ громадян до інформації, що є його важливою складовою, а також чітке правове регулювання виключних випадків обмеження такого доступу [42, с. 6]. Необхідно ще пам'ятати, що ефективне функціонування байдуже якої системи управління можливо досягнути тільки за допомогою створення і реалізації права.

Головною метою, яку поставила перед собою держава, є забезпечення прозорості і відкритості діяльності органів публічної влади, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом: визначення виняткових підстав, які обмежують доступ до інформації; встановлення відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації; встановлення максимально коротких строків для розгляду запитів на інформацію тощо [36, с.59]. Слід зауважити, що з кожним роком питання реалізації доступу фізичних та юридичних осіб до інформації, закріплення організаційних та правових основ інформаційної діяльності, забезпечення продуктивного використання інформації та

формування відповідної системи її охорони складають основні напрями сучасної державної інформаційної політики [68, с. 4]. Інформаційна політика – це такий набір інструкцій, правил і законів, які визначають те, яким чином інформація може зберігатися, надаватися та використовуватися. Але якщо людина не вміє ефективно використовувати ці засоби, то навіть дієві механізми реалізації права доступу до інформації не принесуть хороших результатів від будь-яких демократичних перебудов.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, створена або отримана у 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 [4].

Слід підкреслити, що право на доступ до публічної інформації не можна прирівнювати до більш загального права на інформацію з тим, що мета цих прав однакова, а от основна функція – різна [77, с. 248]. Право на доступ до публічної інформації полягає, насамперед, в отриманні інформації особою про діяльність органів державної влади. Що стосується права на свободу інформації, то воно забезпечує можливість вільного пошуку та отримання будь-якої інформації, яка міститься в загальнодоступних джерелах, а також інформації про діяльність органів влади [46, с. 27].

В науці доволі часто відбувається ототожнення понять «право на інформацію» та «право на доступ до інформації». Однак, якщо брати до уваги етимологічне значення права на доступ до публічної інформації, то його варто розглядати як складову більш загального права на інформацію [77, с. 248].

Доступ до інформації можна розглядати в суб'єктивному та об'єктивному розумінні. Доступ до інформації та поняття «право на інформацію», як вже зазначалося вище, не варто ідентифікувати як одне й те ж. Доступ до інформації полягає у можливості отримати інформацію і є невід'ємною частиною суб'єктивного права на інформацію. В об'єктивному розумінні доступ до

інформації – це інститут галузі інформаційного права, який покликаний регулювати суспільні відносини в інформаційній сфері, що стосуються отримання їх учасниками відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів [41, с. 73].

На мою думку, є очевидним те, що право на інформацію має більш узагальнене значення, адже воно передбачає не лише доступ до інформації, а й створення, поширення інформації. Доступ до публічної інформації сміливо можна віднести до складової частини самого права на інформацію, так як такий доступ забезпечується отриманням відомостей про діяльність органів публічної влади.

Поряд з поняттям доступу до публічної інформації існує поняття інформаційної відкритості органів державної влади. Під інформаційною відкритістю слід розуміти таку організацію діяльності органів державної влади, коли громадяни, їх об'єднання, інші державні органи мають можливість отримати достатньо інформації про діяльність органів влади, прийняті рішення та іншу суспільно значущу інформацію, дотримуючись встановлених законами обмежень [50, с. 5]. Високий рівень прозорості та відкритості у веденні державних справ, у тому числі шляхом надання доступу до інформації, має максимально забезпечуватися державним управлінням. Беззаперечно, прозорість розглядається як основний компонент належного управління та передумова демократії.

Принцип інформаційної відкритості закріплено в установчих документах Європейського Союзу [53, с. 131]. Цей принцип полягає в доступі до інформації, що становить суспільний інтерес або особистий інтерес громадянина; регулярному інформуванні громадян про рішення, які вже прийняті та ті, які мають бути прийняті; громадському контролю за діяльністю державних органів, організацій і підприємств, громадських об'єднань, посадових осіб; створенні умов для реалізації іноземних інформаційних послуг для громадян України [26].

Основними принципами забезпечення доступу до публічної інформації відповідно до ст. 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації» є [4]:

- принцип прозорості та відкритості діяльності органів державної влади;

- принцип легітимно отримувати, поширювати, в будь-який інший спосіб використовувати інформацію, крім передбачених законом обмежень;
- принцип рівноправності, незалежно від політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Доступ до інформації має неабияке значення для попередження та виявлення корупції, сприяє відкритості та підзвітності органів державної влади. Реалізація права на доступ до інформації полягає в гарантуванні дотримання органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами законодавства шляхом притягнення до юридичної відповідальності в разі порушення чинних норм права [31].

Отже, підсумовуючи все вищесказане, можна дійти висновку, що не слід прирівнювати право на інформацію до права на публічну інформацію і навпаки. Адже право на публічну інформацію має все ж таки більш вузький зміст і стосується механізму реалізації саме доступу до публічної інформації, якою володіють органи публічної влади і становить суспільний інтерес, а от право на інформацію – це більш узагальнене поняття, яке передбачає не лише процес доступу до публічної інформації, а й інші дії з будь-якою інформацією, яка є загальнодоступною. Право на інформацію вважають комплексним правом, що вміщує в собі інші основоположні права людини, які безпосередньо мають відношення до інформації. Неналежне забезпечення цих прав залежить від рівня культури, вихованості та правосвідомості особистості, що в свою чергу може спричиняти проблему правового нігілізму.

1.2 Правовий нігілізм у сфері доступу до публічної інформації: заходи боротьби

Проблема правового нігілізму у сфері доступу до публічної інформації є однією з головних причин неефективного виконання суб'єктами владних повноважень вимог законодавства.

Правовий нігілізм це не якесь своєрідне, академічне поняття, яким цікавиться тільки певне коло фахівців. Це найбільш небезпечна форма спотворення правосвідомості, що безпосередньо впливає на стан законності і правопорядку в громадянському суспільстві. На сьогодні явище правового нігілізму є однією з істотних перешкод на шляху до розбудови правової, демократичної держави.

Поняття «нігілізм» походить від латинського «*nihil*», що в перекладі означає «ніщо», «нічого». Філософський словник визначає «нігілізм – точка зору абсолютного заперечення, не пов'язаного з жодними позитивними ідеалами» [22, с. 51].

На загальнотеоретичному рівні правовий нігілізм розглядався з метою пізнання лише деякими дослідниками, адже більшість учених не приділяли належної уваги даному негативному явищу. Так, В. А. Туманов визначає правовий нігілізм як критично-недовірливе ставлення до права, в його приховані можливості вирішити соціальні проблеми таким чином, як того вимагає соціальна справедливість [71, с. 73].

А. В. Волошенюк у своєму дослідженні визначає сутність правового нігілізму у тому, що право лишається своєї цінності у свідомості окремих людей або групи певних осіб, або суспільства загалом під впливом певних факторів, що в результаті призводить до несприйняття права як важливої складової соціальної життєдіяльності [23, с. 40-41].

У науковій літературі існують два підходи до визначення змісту правового нігілізму – класичний (традиційний) і новаторський. В рамках класичного підходу правовий нігілізм розуміють як соціальне явище, яке дестабілізує положення

правових норм у суспільстві, передбачає негативне ставлення до права, змушує зневіритися в можливості права вирішувати насущні проблеми так, як того вимагає соціальна справедливість. Що стосується новаторського підходу, то виникнення явища нігілізму в правовому просторі є наслідком самого права через його недосконалість. Правовий нігілізм визначають як своєрідний соціальний показник, який вказує напрямок негативних ідей у сфері права і без якого неможливо знайти шляхи вирішення проблем, що існують у суспільстві [72]. Таким чином у науці правовий нігілізм розглядається як напрям суспільно-політичної думки, в якому право вважається найменш досконалим засобом регулювання суспільних відносин, а також як стан свідомості у суспільстві [67].

Отож, якщо говорити про явище правового нігілізму, то його можна вважати негативним ставленням до права, яке сформувалося у свідомості індивіда, коли існує певна установка, що передбачає досягнення соціально важливої мети не правовими засобами. Правовий нігілізм також є наслідком правової невихованості населення, некомпетентності чиновників та владолюбством.

На особистісному рівні правовий нігілізм розглядають в двох аспектах: як стан настроїв і як спосіб дій, лінія поведінки, що є показником шкідливості і небезпеки явища. Через зниження правової культури і правосвідомості посилюється правовий нігілізм [1].

Розглядаючи явище правового нігілізму можна виділити такі форми його вираження, які далі відображені у табл. 1.1.

Табл. 1.1 дає змогу зробити висновок, що правовий нігілізм найчастіше проявляється через суперечність правових норм в національному законодавстві, а також має значення вагомий вплив злочинності, як норми у суспільстві.

Як прояв правового нігілізму можна вважати нестійкість національного законодавства, часті та непослідовні зміни до нього, невміння чи небажання передбачити всі можливі негативні наслідки законів, що приймаються. Відсутність кваліфікованої правової експертизи законодавчих актів зумовлює такий результат, який суперечить тому, на який розраховував законодавець [43, с. 53].

Таблиця 1.1 – Форми вираження правового нігілізму та їх сутність

Форми вираження правового нігілізму	Сутність форми правового нігілізму
Прямі умисні порушення чинних законів та нормативно-правових актів (кримінальні діяння, цивільні, адміністративні і дисциплінарні проступки)	Злочинність є потужним каталізатором правового нігілізму, коли порушники не бояться законів, успішно їх обходять та при цьому діють або відкрито, або на половину відкрито
Загальне недотримання або невиконання юридичних норм	Суб'єкти владних повноважень, громадяни, об'єднання громадян, не дотримуючись чинного законодавства, хочуть жити і діяти за «своїми правилами»
Прийняття суперечливих або взаємовиключних правових актів	Норми права, приймаючись у величезній кількості, не взаємодіють одна з одною, що призводить до виникнення правових колізій
Порушення прав людини (право на життя і здоров'я, честь, гідність, право на майно, житло, право на безпеку тощо)	Слабка правова захищеність суспільства послаблює віру в закон та здатність держави забезпечити захист людей від злочинного посягання

Джерело: розроблено автором на основі [38, с.47]

Виникнення правового нігілізму у сфері доступу до публічної інформації викликано в частині самим законодавством. Так, якщо правові норми не врегульовують питання зловживання правом на інформацію, то можуть допускати таку ситуацію, в якій орган публічної влади при здійсненні своїх владних повноважень приймає рішення, що суперечать суспільним інтересам [30].

Таким чином, через відсутність механізму попередження зловживань у процесі реалізації права на інформацію виникає певний спротив розпорядників інформації вимогам ефективного виконання законодавства у сфері доступу до інформації.

М. В. Савчин, до речі, не просто так звернув увагу на те, що налагодження довірливих відносин між громадянами та державою здійснюється доволі

неоднозначно, існують певні суперечки. А саме труднощі полягають у тому, що сліпо наслідуване ставлення держави до громадян інколи досягає крайнощів: з одного боку, держава занадто намагається опікуватися своїми громадянами, що звужує можливість вибору ними шляхів реалізації своїх прав, з іншого – держава розглядає громадянина як суб'єкта, інтереси якого перебувають у суперечності з державним інтересом [63, с. 237].

Процес забезпечення доступу зацікавлених осіб до інформації про діяльність органів влади спрямований не тільки на реалізацію конституційного права громадян на інформацію, але й на досягнення таких цілей, як покращення якості державного управління; забезпечення прозорості процедур прийняття управлінських рішень; громадський контроль щодо діяльності влади; забезпечення інституту соціальної відповідальності влади; створення умов для боротьби з корупцією та правовим нігілізмом [26].

Правовий нігілізм, на мою думку, першочергово виник на тлі накопичення величезної кількості нормативних актів, які морально застаріли, не мали чіткості у своїх положеннях та суперечили один одному, що призвело до низької правової культури суспільства, до викривлення правосвідомості населення. Але з часів незалежності України наша держава беззаперечно рухається в тому напрямку, який викорінює явище правового нігілізму.

Несприйняття позитивних результатів розвитку права суперечить правовій культурі, врахуванню в майбутньому юридичного досвіду, а також завдає неабиякої шкоди чинному законодавству. Не залишаються поза цим руйнівним впливом і правові цінності, які не сприймаються в першу чергу, адже є складовою самого права [75, с. 77, 78].

Французький просвітник Гольбах стверджував, що люди мають бути впевнені, що «закони створені для них, а не вони для законів» [43, с. 189]. Таким чином суб'єкти владних повноважень мусять діяти в рамках закону, який повинен захищати та поважати інтереси громадянина.

Але для того, щоб в суспільстві дотримувалися закону, необхідно не лише його прийняти, а й визначити механізми його реалізації, можливості посилатися на нього при вирішенні конкретних питань [43, с. 189].

Подолання існуючого правового нігілізму буде слугувати розбудові правової держави, підвищенню рівня правосвідомості та культури населення, зміцненню принципу верховенства права. Так, на думку Бурдоносової М. А. існують такі основні заходи боротьби з правовим нігілізмом:

— політичні заходи, які безпосередньо мають на меті усунення причин, що перешкоджають розвитку правової держави;

— соціально-економічні заходи;

— заходи культурного, духовного, морального характеру [22, с. 57].

До шляхів подолання явища правового нігілізму Демченко І. С. відносить: підвищення правової або іншої спеціальної освіти; правова експертиза нормативно-правових актів; заохочення до законотворчої діяльності науковців, визнаних спеціалістів у галузі права; забезпечення доступу громадськості до законопроектної роботи; покращення якості виховання та освіти громадян, приведення її у відповідність до світових стандартів [25].

М. В. Ляхович та Я. П. Павлович-Сенета запропонували такі заходи боротьби з правовим нігілізмом [38, с. 49, 50]:

- підвищення загальної і правової культури громадян, їх правової і моральної свідомості. Це означає, що є необхідність проведення комплексу виховних, навчальних, профілактичних, ідеологічних заходів попередження правового нігілізму;
- вдосконалення законодавства. Результатом недосконалого законодавства є такі прогалини в праві, які дозволяють всім охочим діяти протизаконно;
- профілактика правопорушень і злочинів. Це одне із головних завдань, яке покладається на правоохоронні органи;
- зміцнення законності і правопорядку, державної дисципліни. Соціальне забезпечення державних службовців сприятиме боротьбі з корупцією, а контроль за діяльністю органів державної влади допоможе уникнути правопорушень;

- повага і захист прав особистості, що є також одним із основних принципів демократії.

Як на мене, то доречно буде додати ще такі способи, що сприятимуть зведенню до мінімуму правового нігілізму у сфері доступу до публічної інформації, як підвищення стабільності законів та інших нормативно-правових актів, підвищення ролі суду у зміцненні принципу законності, поліпшення культури всіх суб'єктів правоохоронної системи, формування нового типу правового мислення, поліпшення соціальних та економічних умов життя як для суспільства в цілому, так і для окремого громадянина.

Проте навіть створення найліпшого законодавства не в змозі забезпечити відсутність такого явища як правовий нігілізм, доки не відбудеться певних змін у масовій свідомості державних службовців і суспільства в цілому. Невиконання чи неналежне виконання положень законодавства не лише є порушенням охоронюваних законом прав, а й дискредитує суб'єктів владних повноважень перед суспільством.

Проблема правового нігілізму у сфері доступу до публічної інформації досі є актуальною і потребує негайного вирішення, адже таке явище притаманне в більшій мірі державам з авторитарним та тоталітарним режимами, якою зовсім не являється наша держава, яка розвивається в напрямку демократизації. На сьогодні основними причинами правового нігілізму, які необхідно усунути, є невпорядкованість і суперечність законодавства, низький рівень правової культури та відсутність рівності перед законом, коли деякі групи населення завдяки їх майновому стану чи соціальному статусу в суспільстві мають можливість уникати відповідальності за вчинені ними правопорушення або одержувати незаконні привілеї. Тому необхідно зміцнити право таким чином, щоб подолати недовіру населення до влади, щоб кожен розумів, що дотримання положень законів та інших нормативно-правових актів є вигіднішим, ніж їх порушення. Забезпечення принципу верховенства права, здійснення правового виховання суспільства з метою формування патріотизму та відповідальності за свою країну, що є результатом європейської концепції прав і свобод людини.

1.3 Європейський підхід та світовий досвід у сфері доступу до публічної інформації

Запорукою розбудови демократичного суспільства, важливою умовою участі громадян в прийнятті державних рішень, основою боротьби з корупцією є забезпечення права на доступ до публічної інформації. У статті 19 Загальної декларації прав людини зазначено, що кожний громадянин має право на свободу переконань і висловлювання, яке передбачає свободу слова без втручання зі сторони, а також пошук, отримання та поширення інформації будь-якими засоби незалежно від кордонів [15].

Вперше питання доступу до інформації на міжнародному рівні обговорювалося Радою Європи 21–23 вересня 1976 року в Гаазі у межах колоквиуму на тему: «Свобода інформації – обов’язок державних органів забезпечувати доступ до інформації» [61, с. 189, 190]. Слід зауважити, що до того часу право на доступ до інформації закріплювалося в законах лише скандинавських країн – Швеції, Фінляндії, Данії, а також у США. Ще з 1766 року Закон Швеції про свободу преси сформулював положення, відповідно до якого документи уряду мають бути відкритими для суспільства, а також наділив громадян таким правом, коли останні зможуть звертатися із запитом до державних органів з приводу отримання документів [43, с. 8]. Фінляндія, так як була частиною Шведського королівства, також застосовувала цей закон, а вже у 1951 році прийняла Закон «Про гласність офіційних документів», який діяв до 1999 року. З 1 грудня 1999 року його було замінено на Закон «Про відкритість діяльності уряду». Цей Закон визначає принцип, відповідно до якого документи є відкритими, за виключенням випадків законної відмови в їх наданні [45, с. 16]. Після цього закони, що регулюють право на доступ до інформації були прийняті і в ряді інших країн таких, як Норвегія, Австрія, Франція та Нідерланди, Канада, Австралія [74, с. 10].

Досить цікавим є досвід Канади. Початок формування канадської системи відкритості припадає на 1982 рік. Тоді був прийнятий Закон «Про доступ до інформації» та Закон «Про недоторканість приватного життя». Згідно із чинним законодавством документи вимагають друкувати «Вказівки доступу до інформації». Примірники цього видання можна знайти в більшості бібліотек і поштових відділень Канади [17, с. 108-118].

Загалом досвід країн, в яких були прийняті закони про доступ до публічної інформації, дозволяє говорити про позитивний вплив таких змін в законодавстві, які, насамперед, покращують механізм реалізації громадянами своїх основоположних прав і свобод та підвищують ефективність діяльності суб'єктів владних повноважень, що значно зменшує ризики корупції.

На межі XX та XXI століть доступ до публічної інформації був врегульований законом в країнах Африки та Азії, а також в країнах колишнього Радянського Союзу, таких як Латвія, Литва, Естонія, Вірменія, Молдова, Азербайджан, Узбекистан, Таджикистан [74, с. 11]. В країнах Центрально-Східної Європи законодавство у цій сфері було прийнято вже на початку 2000 років і першою з них була Латвія. В табл. 1.2 зазначено коли та яким законом був врегульований доступ до публічної інформації в певній країні.

Таблиця 1.2 – Законодавство про доступ до інформації у різних країнах світу

Країна	Назва закону про доступ до інформації	Дата прийняття
1	2	3
Швеція	Закон про свободу преси	1766
Фінляндія	Про гласність офіційних документів	1951
	Про відкритість діяльності уряду	1999
Данія	Закон про доступ до інформації	1964
	Про доступ до публічно-правових документів у адміністративних файлах	1970

Продовження таблиці 1.2

1	2	3
США	Про свободу інформації	1966
Канада	Про доступ до публічної інформації Про недоторканість приватного життя	1982
Латвія	Про свободу інформації	1998
Естонія	Про публічну інформацію	2000
Польща	Про доступ до публічної інформації	2001
Чехія	Про вільний доступ до інформації	1999
Болгарія	Про доступ до публічної інформації	2000
Німеччина	Про врегулювання доступу до інформації Федерації	2006

Джерело: [40]

В табл. 1.2 бачимо, як поширювався інститут доступу до інформації у світі. На сьогоднішній день більше ніж у 80 країнах світу прийняті закони, які регулюють суспільні відносини у сфері доступу до публічної інформації. Принцип доступу громадськості до інформації в широкому аспекті означає, що громадяни та засоби масової інформації мають право на отримання інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Даний принцип має міцний зв'язок із принципом свободи преси. Зміст цього принципу полягає у праві вільного розповсюдження правдивої інформації в газетах та книгах [37, с. 88]. Отже, порівнюючи ці два принципи, впливає закономірність в максимальній відкритості інформації. Тобто, якщо є життєво необхідна потреба в запобіганні нанесення шкоди правам та законним інтересам особи та держави, то в такому випадку є

допустимою можливістю приховати інформацію у громадянському суспільстві [77, с. 251].

У європейських країнах діяльність у сфері доступу до публічної інформації спирається на принцип максимальної відкритості, сутність якого полягає в обов'язку державних органів робити інформацію відкритою, коли кожний окремий індивід має право на отримання такої інформації, яка має своєрідне суспільне значення. Водночас такий обов'язок державних органів щодо оприлюднення інформації головним чином здійснюється не лише у формі відповіді на запити про інформацію, а й шляхом оприлюднення документів, що становлять особливий суспільний інтерес, в залежності від того, чи є на це відповідні ресурси та можливості [74, с. 11]. Так, у Республіці Болгарія законом про доступ до публічної інформації передбачено обов'язок державних органів інформувати про свою діяльність шляхом систематичного оприлюднення публічної інформації [27, с. 49]. Так само принцип доступу до інформації реалізується і тоді, коли усі державні органи зобов'язані сформувати такі відкриті внутрішні системи, які сприятимуть забезпеченню права громадян на отримання інформації. Наприклад, Уряд Словенії зобов'язав усі суб'єкти владних повноважень створити на своїх веб-сайтах каталоги публічної інформації та постійно їх оновлювати [74, с. 12].

Отож, принцип максимальної відкритості відіграє неабияку роль у формуванні інформаційного суспільства, у захисті основоположних прав і свобод людини і громадянина та є міжнародним стандартом, що визначений та закріплений в установчих документах Європейського Союзу.

До міжнародних принципів доступу до публічної інформації належать [43, с. 11, 12].:

- принцип максимального розкриття, відповідно до якого органи державної влади мають оприлюднювати інформацію, якою безпосередньо володіють, крім випадків, коли така інформація обмежена у доступі, але ці випадки відповідно до законодавства мають бути максимально виправдані.

- принцип відкритості засідань, відповідно до якого громадськість безперешкодно має доступ до засідань органів публічної влади, які в свою чергу є відкритими.
- принцип, який полягає в тому, що надання інформації в будь-якому випадку не може завдати шкоди встановленій меті, якщо вона вже була відома.
- принцип Європейського суду з прав людини, згідно з яким обсяг обмеженої інформації про публічну особу повинен бути значно меншим, ніж обсяг інформації про приватну особу.
- принцип забезпечення доступу до інформації, який підкреслює обмеження доступу до самої інформації, а не до документу.
- принцип спрощеного порядку доступу до інформації, який полягає у тому, що запити на інформацію мають бути опрацьовані швидко і справедливо.
- принцип, згідно з яким інформаційні запити мають бути опрацьовані в стислі строки.
- принцип, відповідно до якого плата за надання інформації, якщо вона існує, не повинна ставати перешкодою в поданні інформаційних запитів.

Фінляндія стала яскравим прикладом забезпечення механізму реалізації доступу до публічної інформації в умовах розвитку інформаційного суспільства із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій. В результаті, принцип відкритості та наявність умов електронного доступу до інформації є головною причиною низької корупції у Фінляндії. Корупційні діяння в країні трапляються скоріше як винятки, ніж як закономірність. Отже, Фінляндія є прикладом для наслідування забезпечення громадськості публічною інформацією [74, с. 12].

З досвіду Болгарії випливає, що з налагодженням забезпечення доступу до публічної інформації в державних органах поступово зменшується кількість інформаційних запитів. І це не означає, що суспільство перестало цікавитися публічною інформацією, а навпаки – громадяни, засоби масової інформації мають змогу отримувати таку інформацію з більш доступніших джерел [74, с. 12]. Отже, використання інформаційно-комунікаційних технологій свідчить про такі перспективні зміни у сфері доступу до публічної інформації, коли запитувачі

інформації зможуть самотійно отримувати доступ до всіх необхідних їм документів.

Однією з важливих складових прозорості суб'єктів владних повноважень є публічна інформація у формі відкритих даних або, інакше кажучи, відкритість даних. Серед країн-лідерів з публікації відкритих даних є США та Великобританія. США розглядає доступ до відкритих даних як необхідність інноваційного розвитку економіки країни [74, с. 35, 36].

Польща через публікацію відкритих даних у порталі забезпечує необмежений в часі прямий доступ до необхідної інформації [74, с. 38].

Взагалі, аналізуючи зарубіжний досвід з приводу відкритих даних, впливає наступне, відкриті дані – колосальні можливості, які все ще є відносно новими та діють не повною мірою. Проте, останнім часом він набуває все більшої актуальності.

Акцентуючи увагу на важливості значимості врахування міжнародного та європейського досвіду при вирішенні проблеми забезпечення доступу до публічної інформації, В. Порада, зокрема, зазначає, що аналіз міжнародно-правового регулювання доступу до публічної інформації, а також міжнародного досвіду щодо забезпечення доступу до публічної інформації дає можливість стверджувати, що правове регулювання права громадян на доступ до публічної інформації має особливе значення при формуванні будь-якого демократичного суспільства. Процес доступу до публічної інформації від її володільця до користувача може проходити як безпосередньо, так і через третіх осіб. Роль таких посередників виконують найчастіше засоби масової інформації [58, с. 325].

Що стосується самого поняття “публічна інформація”, то в законах різних країн її визначають неоднаково. В Законі Румунії публічною інформацією є будь-яка інформація, яка поєднана з результатами діяльності органів державної влади або державних установ незалежно від носія, форми чи способу прояву інформації. У Болгарії закон під публічною інформацією визначає будь-яку інформацію, яка пов’язана із життям та стосунками людей у суспільстві. Цей закон розрізняє два види публічної інформації: офіційна публічна інформація та адміністративна

(службова) публічна інформація. Польща більш ширше трактує поняття публічної інформації і визначає її як будь-яку інформацію, що стосується публічних справ [40].

Доступ до публічної інформації у країнах Центрально-Східної Європи реалізується шляхом оприлюднення інформації або подання запиту на інформацію. Так, в Естонії всі державні установи і публічно-правові юридичні особи мусять вести сторінки в мережі Інтернет з метою поширення інформації. В Румунії кожний державний орган зобов'язаний оприлюднювати річний звіт про дотримання цього закону. В Болгарії згідно із законодавством кожен керівник готує річний звіт про заяви на доступ до публічної інформації, який має містити і статистику, а також дані про відмови і їхні причини [40].

Якщо говорити про відповідальність у сфері доступу до публічної інформації, то, наприклад, у законі Латвії «Про свободу інформації» відсутній цей інститут, замість того діє така норма закону, яка передбачає право на судове оскарження дій органу, що порушив право громадянина на доступ до інформації [78]. А от в Естонії законом передбачена адміністративна відповідальність за неналежну гласність інформації у вигляді штрафу. В законі Польщі «Про доступ до інформації» також має місце відповідальність у вигляді штрафу, а також обмеження або позбавлення волі строком на один рік у випадках, коли розпорядники інформації всупереч своїм обов'язкам не оприлюднюють інформацію [80]. У Болгарії до адміністративної відповідальності відповідно до закону притягуються посадові особи державних органів за ненадання доступу до публічної інформації за зверненням без поважних причин у межах терміну, який визначається законодавством, за невиконання рішення суду про надання доступу до публічної інформації тощо [79].

Контроль за виконанням правових норм у сфері доступу до публічної інформації здійснюється, наприклад, в Болгарії громадською організацією «Програма доступу до публічної інформації», в Естонії – Інспекцією з питань захисту даних, в Чехії діє норма про щорічний обов'язковий звіт у цій сфері [40].

Зважаючи на світовий досвід, вбачається, що у більшості демократичних держав законодавство у сфері доступу до публічної інформації є механізмом реалізації права на доступ до інформації.

Таким чином, на міжнародному рівні закріплені такі принципи доступу до публічної інформації, яких мають дотримуватися всі демократичні, правові держави. Політика органів державної влади стосовно доступу до публічної інформації, виходячи із зарубіжного досвіду, забезпечує відкритість і прозорість діяльності суб'єктів владних повноважень та змогу громадськості впливати на прийняття рішень. Світовий досвід має неабияке значення для розвитку нашої держави у цій сфері. Прийняття відповідного законодавства є ще й наслідком виконання Україною частини взятих на себе перед Радою Європи зобов'язань.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИЧНИЙ АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1 Нормативно-правове регулювання доступу до публічної інформації

У ХХІ ст. інформація є важливою умовою засвоєння та відтворення людиною соціально-культурного досвіду. Неупереджене і своєчасне інформування громадян державою та надання необхідної інформації громадянами, яка має неабияке значення для існування та функціонування держави, отримання суб'єктами суспільних відносин правдивої та повної інформації про події, які відбуваються всередині самої країни та навколишньому середовищі є гарантією побудови демократичної, правової держави та інформаційного суспільства.

Державна інформаційна політика здійснює реалізацію таких норм права, які забезпечують можливість суб'єктів правових відносин вільно користуватися правом на інформацію. Адже, суспільні відносини, що виникають щодо отримання інформації, вимагають правового регулювання.

Сучасне законодавство України, яке стосується інформації, стосовно теорії його формування має характер змішаної системи права: право стало на шлях публічно-правового нормотворення за принципом загального права (англо-американської системи права), коли більшість проблем на рівні законодавства вирішуються у вигляді окремих законів за принципами ситуаційного підходу, зберігши галузевий підхід традиційної континентальної системи права [19, с. 151].

Ситуаційний підхід до формування законодавства України про інформацію, з позицій когнітивного (пізнавального) аспекту, став причиною ряду труднощів відносно правового регулювання інформаційних відносин, зокрема таких:

- відсутність чіткої, ієрархічної єдності законів, що породжує таке тлумачення, яке суперечить правовим нормам на практиці;

- існування великої чисельності законів та підзаконних актів, що регулюють суспільні відносини, де об'єктом є інформація. Такі закони було прийнято в різний час, вони не скоординовані понятійним апаратом та включають ряд термінів, які не співвідносяться за змістом між собою, а це робить складним їх пошук, оцінку та налаштування відповідності до практичного застосування.

- різне трактування суб'єктами правозастосування ідентичних за назвою та формою понять і категорій при наданні відповідей на запити щодо доступу до публічної інформації [19, с. 152].

Забезпечення права доступу до інформації здійснюється на підставі Конституції України, законів України, нормативно-правових актів, які не суперечать законам та прийняті відповідно до них. В Конституції України міститься низка правових норм, що забезпечують відкритість органів державної влади та право громадян на доступ до інформації про діяльність таких органів. Так, ст. 3 Конституції України визначає, що держава відповідальна перед людиною за свою діяльність, а узаконення прав і свобод людини і громадянина є головним обов'язком держави. Стаття 34 Конституції України закріплює право на доступ до інформації і від органів державної влади в тому числі [1]. Проте конституційне право на доступ до інформації деякий час було не повністю реалізоване через відсутність нормативного документа, який міг би регулювати суспільні відносини між громадянами та суб'єктами публічної влади з приводу одержання інформації. Тому, так як виникла життєво необхідна потреба законодавчого врегулювання процесів реалізації права кожного громадянина на доступ до публічної інформації та з наміром забезпечити прозорість діяльності суб'єктів владних повноважень Верховною Радою України 13 січня 2011 року було прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації» [77, с. 248]. З часів проголошення незалежності України вперше було створено правовий механізм доступу до публічної інформації. Даний Закон визначає порядок реалізації права кожного на доступ до інформації, якою володіють владні суб'єкти, інші розпорядники публічної

інформації та такої інформації, що має суспільний інтерес. Слід зауважити, що особливістю Закону є те, що його дія не поширюється на відносини, пов'язані з отриманням інформації самими суб'єктами владних повноважень при виконанні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, так як вони врегульовані спеціальним законом [60].

До цих подій Верховною Радою та Кабінетом Міністрів було прийнято акти, що мали усунути прогалини в законодавстві у сфері доступу до інформації, а також врегулювати порядок оприлюднення діяльності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади через засоби масової інформації, в тому числі і через мережу Інтернет.

Неабиякий крок вперед у сфері доступу до публічної інформації було зроблено з прийняттям відповідного Закону. Особливістю доступу до публічної інформації є відкритість та прозорість органів державної влади для громадян, що куди більше послаблює здатність до зловживань і порушень. Закон передбачає значний набір інструментів, за допомогою яких громадяни матимуть змогу контролювати владу та захищати свої права [19, с. 149].

По суті, громадяни шляхом введення в дію вищезгаданого Закону мають право просто і швидко отримувати інформацію, зокрема, про діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, що відповідає європейським принципам.

У Законі України від 2 жовтня 1992 року «Про інформацію» започатковано провідні положення права на інформацію, визначається свобода пошуку та отримання інформації в будь-якій формі та з будь-яких джерел за умови дотримання законодавства як гарантування права особи на інформацію. Законом передбачено дві форми доступу до інформації: надання та поширення. Під наданням інформації слід розуміти діяння, які направлені на отримання інформації певними особами або передавання інформації певним особам. Поширення інформації – діяння, які спрямовуються на отримання інформації або передавання інформації певному колу осіб [8]. Окрім цього Закону важливою складовою інформаційного законодавства є Закон України «Про захист персональних даних»

від 1 червня 2010 року, мета якого – врегулювати відносини, пов’язані із захистом персональних даних під час їх опрацювання [6].

Закон «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» регулює відносини, причиною виникнення яких є розповсюдження державними засобами масової інформації відомостей про діяльність органів державної влади України. Він передбачає поширення обов’язкового мінімуму інформації та безпосередню присутність представників засобів масової інформації на засіданнях органів влади [9].

Закон України «Про доступ до судових рішень» прийнятий з метою врегулювати відносини щодо забезпечення усіх громадян інформацією про діяльність судової гілки влади, а саме це стосується прозорості діяльності судів, активне застосування інформаційних технологій, об’єктивне інформування громадян і структур громадянського суспільства [5].

Ще одним основним документом є Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, в якому перед органами влади ставляться завдання щодо забезпечення високого рівня відкритості інформації та технологій у суспільстві, а також покращення системи державних гарантій конституційних прав в інформаційній сфері [14].

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3 затверджено перелік відомостей, які неодмінно мають бути розміщені в інформаційних системах загального користування. На органи виконавчої влади покладаються обов’язки забезпечити доступ громадянам і організаціям до інформації про їх діяльність шляхом своєчасного та систематичного розміщення відомостей в інформаційних системах у мережі Інтернет [13].

До того ж, ст. 9 Конституції України визначено, що до національної правової системи належать і міжнародні правові документи, які були ратифіковані Верховною Радою України у встановленому законом порядку.

Всі зазначені вище та інші документи є підґрунтям державної інформаційної політики [26, с. 66]. До основних цілей державної інформаційної політики належать:

- розвиток такого інформаційного суспільства, яке орієнтоване на інтереси людей;
- використання всіх можливостей інформації з ціллю соціально-економічного та культурного розвитку країни, покращення якості життя;
- зміцнення єдиного інформаційного простору в державі [26, с. 66].

Органи державної влади при здійсненні своїх повноважень є розпорядниками суттєвого обсягу інформації з відкритим та обмеженим доступом, тому щоб усі запитувачі інформації мали змогу отримати необхідну інформацію, при цьому не було порушень прав та інтересів з боку держави, має бути чітке регулювання на рівні закону [77, с. 249].

Порядок правового регулювання доступу до інформації в Україні залежить від видів інформації. За доступом до інформації розрізняють два види інформації: відкрита та інформація з обмеженим доступом [19, с. 151].

Досить важливими для людини є такі види інформації, які мають певний вплив на її життя, здоров'я, навколишнє середовище, якість продуктів харчування, на її права та обов'язки. Інформація, доступ до якої не може бути обмеженим, називається "відкрита інформація". У ст. 50 Конституції України зазначено, що кожен має право безперешкодного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів, а також право на поширення такої інформації. Таку інформацію ніхто не має права засекречувати. Тобто держава на конституційному рівні запевняє про те, що кожен має право вільного доступу до вказаних видів інформації [1].

У той же час кожна держава орудує такою інформацією, яка може нашкодити державним інтересам у разі її розголошення чи оприлюднення. Отже, інформація з обмеженим доступом стала вирішенням проблеми рівноваги між реалізацією прав і свобод людини й громадянина у сфері інформації та забезпеченням інформаційної безпеки. Якщо державні органи роблять

неможливим суспільний доступ до публічної інформації, то це спричиняє порушення права громадян на інформацію, але якщо інформація обмежена у доступі, то державні органи зобов'язані забезпечувати захист такої інформації правовими заходами, що містяться в законі [19, с. 148].

Доступ до інформації обмежується лише законом при дотриманні сукупності певних вимог:

1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності, з ціллю запобігти заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для уникнення розголошенню конфіденційної інформації, для об'єктивності правосуддя;

2) коли може мати місце істотна шкода при оприлюдненні інформації;

3) шкода від розголошення такої інформації перевищує суспільний інтерес в її отриманні [8].

Слід пам'ятати, що сам документ не обмежується в доступі, а лише інформація в ньому підлягає обмеженню. Запитувачів ознайомлюють лише з відкритою інформацією, якщо документ містить ще й інформацію з обмеженим доступом [4].

У сфері доступу до публічної інформації кожна особа має право [4]:

1) знати які саме дані та з якою метою про неї збираються, як саме та ким вони використовуються та поширюються, але до початку використання таких відомостей, крім випадків, які передбачені законодавством;

2) доступу до інформації про себе;

3) зобов'язувати виправити неточну чи застарілу інформацію про себе, вимагати знищити таку інформацію, якщо це було явне порушення закону;

4) на ознайомлення з інформацією про інших осіб на підставі рішення суду;

5) на компенсацію шкоди, якщо були порушені вимоги щодо розкриття інформації про цю особу.

Інформація про особу, яку збирають, зберігають і використовують розпорядники інформації, повинна бути максимально обмеженою і бути

використаною тільки з метою та у спосіб, що передбачені законом. В свою чергу, розпорядники інформації про особу мають такі обов'язки, що приведені в табл. 2.1:

Табл. 2.1 – Обов'язки розпорядників інформації

надавати її без будь-яких заборон і безоплатно на прохання осіб, яких вона стосується безпосередньо, крім випадків, визначених законодавством
використовувати таку інформацію лише з метою та у спосіб, визначені законом
діяти так, щоб унеможливити незаконного доступу до неї інших осіб
коригувати неточну або застарілу інформацію про особу незалежно від її прохання або на вимогу такої особи, якщо інформація стосується її

Джерело: [4]

Отже, інформація про особу має бути захищена на рівні закону належним чином, а розпорядники такої інформації, в свою чергу, гарантують такий захист, виконуючи свої обов'язки.

Інформація про особу не повинна зберігатися довше, ніж цього потребувала мета, з якою ця інформація збиралася. Громадяни мають право оскаржувати відмову в доступі до інформації, якщо така інформація стосувалася безпосередньо них самих [4].

Усі розпорядники інформації, вирішуючи питання доступу до інформації повинні додержуватися положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». Законом передбачено такі основні обов'язки розпорядників інформації [4]:

- 1) надавати гласності інформації, яка стосується їхньої діяльності та рішень, прийнятих ними безпосередньо;
- 2) постійно вести облік документів, якими вони володіють;
- 3) обчислювати кількість запитів на інформацію;
- 4) встановлювати спеціальні місця для запитувачів, які бажають ознайомитися з документами чи їх копіями, забезпечити можливість запитувачам виписувати інформацію з тексту, фотографувати, копіювати їх тощо;

5) створювати спеціальні структурні підрозділи або покладати обов'язки із забезпечення доступу до інформації на відповідальних осіб;

6) надавати правдиву, повну інформацію, перевіряти її неупередженість, якщо в цьому є потреба.

Відповідно до статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації», громадяни можуть оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації до їх керівника або вищестоящего органу чи суду [4].

Кодекс адміністративного судочинства України регулює оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду [2].

Задля захисту права на інформацію громадяни можуть звертатися до представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до суду з позовом. Звернення до представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в кінцевому результаті може притягти розпорядника інформації до відповідальності за адміністративне правопорушення. Зокрема, Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено відповідальність у вигляді штрафу від 425 до 850 гривень за наступні порушення: ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання самої інформації, безпідставна відмова в наданні інформації, необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, неповне надання інформації або з порушенням строків, надання неправдивої інформації [3].

Але слід мати на увазі, що притягнення розпорядника інформації до адміністративної відповідальності обмежено часом і складає три місяці з дня вчинення порушення [3]. Тому діяти слід швидко і своєчасно. Плюс цього способу захисту права на інформацію є безкоштовність, недоліком – те, що притягнення до адміністративної відповідальності порушника не несе за собою все ж таки надання відповіді. Разом з тим, законодавством не заборонено використовувати два засоби захисту одночасно, навіть навпаки – факт накладення адміністративного стягнення за статтею 2123 Кодексу України про адміністративні правопорушення матиме переконуючу і вагому силу для адміністративного суду під час розгляду позову.

Контроль у сфері доступу до публічної інформації також можна віднести до системи заходів регулювання доступу до публічної інформації. Розрізняють такі його види: парламентський, громадський та державний.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, народні депутати здійснюють парламентський контроль за дотриманням прав громадянина на доступ до інформації. Громадський контроль у цій сфері здійснюють депутати місцевих рад, громадські організації, ради, особисто громадяни шляхом проведення громадських слухань, колективної експертизи тощо [4].

Державний контроль передбачає забезпечення розпорядниками інформації доступу до інформації згідно чинного законодавства.

Отже, будь-які суспільні відносини, зокрема і в сфері доступу до публічної інформації, є предметом правового регулювання і тісно пов'язані з інформацією. На сьогоднішній день в Україні питання забезпечення доступу до публічної інформації регулюється низкою прийнятих законів з метою дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина. Неабиякого значення набув Закон України «Про доступ до публічної інформації», прийняття якого свідчить про збільшення прозорості і відкритості органів влади перед громадянами, дає можливість захищати свої права та контролювати владу. Дуже важливим є те, що в цьому законі закріплено важливий міжнародний принцип доступу до публічної інформації, відповідно до якого будь-яка інформація, що знаходиться у володінні розпорядників інформації, має бути відкритою і доступною, виключенням є лише інформація, доступ до якої обмежено законодавством, також закріплені способи забезпечення доступу до публічної інформації. За міжнародним рейтингом забезпечення права на інформацію даний Закон посів 8 місце серед 89 країн світу [74, с. 13].

2.2 Система засобів як механізм забезпечення доступу до публічної інформації

Отримання задокументованих або публічно опублікованих відомостей про ті чи інші події, які відбуваються в суспільстві та про явища в навколишньому середовищі, є способом участі фізичних та юридичних осіб у вирішенні суспільних та державних справ.

Гарантування доступу до інформації відповідно до ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» здійснюється за допомогою систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних публікаціях, на офіційних веб-сторінках в мережі Інтернет, на інформаційних стендах, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, шляхом надання інформації за запитом або будь-яким іншим способом. Нормативно-правовими актами державних органів можуть бути встановлені й інші способи доступу [4].

Кожен із способів доступу до інформації має свої мінуси і плюси, які пов'язані зі строками, обсягом і реальними затратами. Громадяни самі обирають підходящий для них спосіб такого доступу [44, с. 13].

Для ретельного ознайомлення з інформацією важливо поєднувати отримання інформації як за допомогою подання інформаційного запиту, так і за допомогою виявлення потрібної інформації із відкритих джерел. Гарантування всіх способів отримання інформації, які дозволені законом, спроможне всесторонньо забезпечити право на доступ до публічної інформації. Науковці у сфері доступу до публічної інформації виділяють активний та пасивний спосіб реалізації права на доступ до інформації, однак по-різному їх характеризують [66, с. 77].

М. В. Лациба, О. С. Хмара та В. В. Андрусів зазначають, що пасивний аспект доступу полягає в наданні відповіді на запит про інформацію розпорядником, ознайомленні зацікавлених осіб з відповідними документами безпосередньо в спеціально відведеному місці органу влади, проведення колективних експертиз. Активний аспект доступу зводиться до того, що право на доступ до публічної

інформації забезпечується шляхом безумовного оприлюднення розпорядником інформації [44, с. 15, 17]. Стаття 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає способи оприлюднення інформації. І сюди належить офіційне друковане видання, офіційний веб-сайт у мережі Інтернет, інформаційний стенд або будь-який інший спосіб [4].

Окремі дослідники додержуються іншої думки. Так, А. Л. Садовська характеризує забезпечення пасивного способу доступу до інформації систематичним та оперативним оприлюдненням інформації органами влади, а надання відповідей на запити на інформацію визначає як активний спосіб. Адже органи влади не виконують цілком повністю свого обов'язку стосовно оприлюднення інформації, тобто на їхніх сайтах не завжди можна знайти інформацію щодо проектів рішень, несвоєчасно оновлюється інформація на інформаційних стендах тощо [24, с. 171-173].

На мою думку, А. Л. Садовська більш точно визначила, що необхідно віднести до активного та пасивного способів доступу до публічної інформації. Я погоджуюся з цією позицією і вважаю, що суб'єкти владних повноважень більш активно діють при розгляді інформаційних запитів та наданні на них відповідей, адже відповідно до закону вони повинні надати повну і правдиву інформацію зацікавленій особі, при цьому нічого не скорочуючи і не перекручуючи. А от щодо пасивного способу, то органи влади дійсно мають проблеми з наповненням інформацією своїх офіційних веб-сторінок, скорочують інформацію або й зовсім уникають її висвітлення.

Розпорядники інформації на своїх офіційних сайтах, в друкованих виданнях та на інформаційних стендах, які знаходяться безпосередньо у приміщеннях та в інших відведених для цього місцях зобов'язані оприлюднювати [4]:

- 1) інформацію про організаційну структуру, повноваження, мету, основні напрямки діяльності та фінансові засоби;

- 2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії, які приймаються розпорядником, проекти рішень, які мають бути висвітлені для публічного обговорення;

- 3) список послуг, які можливо отримати в цих органах влади та вимоги до їх отримання, а також зразки документів та правила їх заповнення;
- 4) порядок написання та подачі запиту на інформацію, оскарження рішень, дій чи бездіяльності з боку органу влади;
- 5) відомості про види інформації, якою володіє розпорядник;
- 6) порядок денний своїх відкритих засідань;
- 7) правила внутрішнього трудового розпорядку;
- 8) іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню відповідно до закону.

Проекти нормативних актів, рішень органів місцевого самоврядування, які знаходяться в роботі відповідних розпорядників, мають бути ними оприлюднені за 10 робочих днів до дати їх розгляду з ціллю погодження. Будь-яка інформація, що стосується загрози життю, здоров'ю та/або майну осіб, а також заходів, які вчиняються у зв'язку з цим, має бути негайно оприлюднена [4].

Основним засобом доступу до інформації Закон України «Про інформацію» визначає інформаційний запит.

Запит на інформацію – це звернення до розпорядника інформації з метою надати публічну інформацію, якою він володіє. Такий запит подається відповідному розпоряднику інформації. Слід зауважити, що у випадку, коли особа звертається із запитом до розпорядника інформації, то вона не зобов'язана пояснювати чи стосується ця інформація її особисто і взагалі з якою метою затребується дана інформація [4].

Якщо запит, як виявилось, був поданий до неналежного розпорядника, то відповідно до законодавства розпорядник інформації зобов'язаний переслати такий запит за належністю і одночасно повідомити про це запитувача інформації [4].

Запит на інформацію має подаватися з дотриманням певних вимог, які визначені Законом, а саме прізвище, власне ім'я та по батькові; домашню або електронну адресу; номер телефону, якщо такий є; загальний опис документа, тобто його вид, назва, зміст, якщо це відомо запитувачу; зазначити форму, в якій особа, що запитує інформацію, бажає отримати відповідь; підпис і дату (якщо запит

подається в письмовій формі). Що стосується форми запиту, то у розпорядників інформації мають бути готові форми запиту, які можна знайти на інформаційних стендах суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників інформації або на їх офіційних сайтах в мережі Інтернет. Також слід звернути увагу на те, що використання форми є правом, а не обов'язком, тобто інформаційний запит може бути поданий в довільній формі з дотриманням вимог, передбачених чинним законодавством. Для запитувачів інформації можливим є подача запиту як в письмовій, так і в усній формі, а також не виключено подання запиту по телефону, факсу чи електронній пошті тощо. В якій саме формі буде подано запит визначає сам запитувач інформації, хоча, виходячи з практики, все ж таки рекомендується подавати запит в письмовій формі або електронною поштою, якщо вона є у розпорядника інформації [4].

Взагалі інформацію на запит надають безкоштовно. Однак законодавством передбачені випадки, коли запитувачу все ж доведеться відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк, якщо відповідь на запит передбачає копіювання документів обсягом більше ніж 10 сторінок [4].

Що стосується як швидко можливо отримати доступ до публічної інформації, то Законом встановлено термін надання відповіді на запит на інформацію в п'ять робочих днів, але він може бути подовжений до 20 робочих днів, якщо цього потребує надання повної відповіді. Запит на інформацію розглядається невідкладно протягом 48 годин з дня його отримання, якщо це має відношення до інформації стосовно захисту життя, стану навколишнього природного середовища, якості харчових продуктів, аварій, катастроф та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян [4].

Відмова в задоволенні запиту розпорядником інформації можлива відповідно до закону в таких випадках [4]:

- у володінні розпорядника немає інформації, що вказана у запиті;
- запитувана інформація належить до інформації з обмеженим доступом;

- запитувач не сплатив фактичних витрат, пов'язаних із копіюванням або друком;
- в запиті немає імені та адреси запитувача;
- відсутній загальний опис інформації або вид, назва чи зміст документа, стосовно якого подано запит;
- запит не підписаний і не вказано дату подання такого запиту.

Досить часто при зверненні осіб до органів публічної влади відбувається ототожнення понять «запит на інформацію» та «звернення громадянина». Але необхідно пам'ятати, що право на інформацію та право на звернення є окремими конституційними правами особи і мають різну юридичну природу, порядок реалізації яких регулюється різними законами [62].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» розкриває поняття запиту як «прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні» [4]. В Законі України «Про звернення громадян» визначені різні форми звернень: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги, які можуть вміщати в собі різні вимоги, заклики чи поради, що стосуються реалізації особистих прав та інтересів громадянина [7].

Оскільки правовідносини, які виникають при зверненні громадян і поданні запитів на інформацію регулюються різними законами, то й процедури їх розгляду мають певні відмінності.

Правовий зміст інформаційного запиту відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає право доступу до інформації, яка вже існувала і не потребує створення нової інформації, надаючи відповідь на запит. Винятком є ситуація, коли розпорядник не володіє, але повинен був би володіти певною інформацією [4].

Стосовно правової природи звернення громадян, які включають певні вимоги або прохання (наприклад, відновити право, яке було порушено і притягнути правопорушника до відповідальності), зі змісту Закону «Про звернення громадян» вбачається створення нової інформації внаслідок розгляду звернень при наданні відповіді [7].

Не менш важливим засобом доступу до публічної інформації є публічна інформація у формі відкритих даних. Відповідно до законодавства це публічна інформація у форматі, який дає змогу обробити її цифровими засобами, мати вільний доступ до неї та використовувати її надалі. Розпорядники інформації зобов'язуються надавати публічну інформацію у формі відкритих даних у відповідь на запит, а також оприлюднювати таку інформацію та своєчасно оновлювати на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, Єдиному веб-порталі використання бюджетних коштів та на офіційних веб-сайтах [4].

Відкриті дані надаються у вигляді наборів даних, які визначаються як упорядковане зібрання даних. Набір даних представляє собою електронний документ, в якому містяться відкриті дані [11].

Документи з відкритими даними неодмінно мають бути електронними, оприлюдненими та такими, які можливо повторно використати для виконання наукових досліджень, запровадження новизни, забезпечення підзвітності та громадського контролю за органами публічної влади тощо [74, с. 18]. Державні дані підлягають відкриттю, в першу чергу, для збільшення участі громадян в політичному житті країни, запобігання корупції, надання послуг та забезпечення інноваційних технологій, забезпечення правопорядку [61, с. 189, 190].

Публічну інформацію у формі відкритих даних дозволяється в подальшому вільно використовувати та поширювати, але з обов'язковим посиланням на джерело отримання такої інформації. Відкриті дані повинні бути придатні до повторного використання без обмежень авторського права та інших механізмів контролю [74, с. 18].

Наприкінці вересня 2018 року було оприлюднено рейтинг країн світу з приводу розвитку відкритих даних Open Data Barometer. В результаті Україна показала істотний прогрес у процесі запровадження відкритих даних, і піднялася на 25 сходинок вгору в порівнянні з попередніми роками [48, с. 16].

Постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835 затверджені формати даних, які відповідають особливостям відкритих даних

залежно від їх типу. Існують текстові, архівні, аудіо- та відеофайли з відкритими даними [11].

Відкриті дані є основою доступного публічного управління, слугують прозорості діяльності органів влади і реалізації послуг для громадян та бізнесу [74, с. 19].

Щоб забезпечити доступ до публічної інформації, документи, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень, обов'язково мають бути зареєстровані в системі обліку. Доступ до такої системи забезпечується шляхом оприлюднення на офіційних веб-сайтах суб'єктів владних повноважень, в засобах масової інформації, шляхом ознайомлення користувачів з інформацією через бібліотечні та архівні фонди, надання доступу до системи за запитом та іншими способами, які передбачені законодавством. Запит на інформацію є найбільш поширеним засобом доступу до публічної інформації, але його не слід прирівнювати до звернення громадян. Головною відмінністю між запитом та зверненням є те, що запит подається з метою надання публічної інформації, а в зверненні містяться скарги, пропозиції, прохання щодо відновлення порушених прав. Оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних визначає концепцію розвитку електронного урядування в Україні та сприяє розвитку інновацій, стимулювання ведення господарської діяльності, а також запобігання та викриття корупції.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

3.1 Зміни в структурі та регламенті органу публічної влади у сфері доступу до публічної інформації

Відповідно до законодавства у сфері доступу до публічної інформації органи державної влади визначаються як розпорядники публічної інформації. На місцевому рівні сюди належать обласні та районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, а саме обласні, районні, міські, сільські та селищні ради, їх виконавчі комітети та голови відповідних рад. Тому такі суб'єкти владних повноважень несуть відповідальність за реалізацію правових норм, що передбачені у Законі України «Про доступ до публічної інформації».

Таким чином, як зазначив Таран В., органи публічної влади при здійсненні своєї діяльності мають призначати осіб, відповідальних за забезпечення доступу до інформації, а також в разі необхідності формувати спеціальні структурні підрозділи, вносити зміни до структури, регламентів органів влади, а також до рішень, розпоряджень, які раніше були прийняті відповідним органом, коригувати посадові інструкції працівників, відповідальних у сфері доступу до публічної інформації [43, с. 39].

Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2007 року № 996 «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» регулюється діяльність місцевих органів виконавчої влади, встановлюється гранична чисельність їх працівників, визначаються умови матеріально-технічного забезпечення органу [10]. А от щодо реалізації створення спеціального структурного підрозділу, його фінансового та технічного забезпечення, то детальних положень не прописано, що дещо

ускладнює належне виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Статтею 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що гарантією забезпечення права на доступ до публічної інформації є «визначення спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє» [4].

Варто зазначити, що обласні та районні державні адміністрації можуть самостійно створювати структурні підрозділи, відповідальні за доступ до публічної інформації, забезпечувати їх діяльність, вносити зміни до своїх регламентів, а також до посадових інструкцій працівників [10]. Але це не завжди означає ефективність роботи органу державної влади, тому дана проблема на сьогодні є актуальною і потребує удосконалення правових норм.

Взагалі Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2007 року № 996 закріплено приблизний перелік та назви управлінь і відділів, які можуть формуватися в обласних чи районних державних адміністраціях [10]. Тому досить часто виникає проблема при реалізації забезпечення доступу до інформації, адже необхідно визначитися чи створити спеціальний підрозділ всередині вже діючих управлінь чи відділів, чи за допомогою реорганізації структури органу влади сформувати новий відділ чи управління.

Для результативного та своєчасного виконання положень закону у сфері доступу до публічної інформації структурний підрозділ може складатися не менше, ніж з чотирьох осіб і формувати відділ у відповідному управлінні суб'єкта владних повноважень або це може бути реорганізований чи окремий відділ (рис. 3.1). Якщо ж створення такого структурного підрозділу не є доцільним, то з метою забезпечення реалізації закону переглядаються посадові інструкції відповідних спеціалістів виконавчого комітету, навіть зміна посадових обов'язків. Працівники спеціального структурного підрозділу повинні бути забезпечені у своїй діяльності окремим робочим місцем, оргтехнікою, доступом до мережі Інтернет,

канцелярським приладдям та безпосередньо доступом до бази документів відповідного суб'єкта владних повноважень [43, с. 40, 41].

Спеціальний структурний підрозділ у сфері доступу до публічної інформації

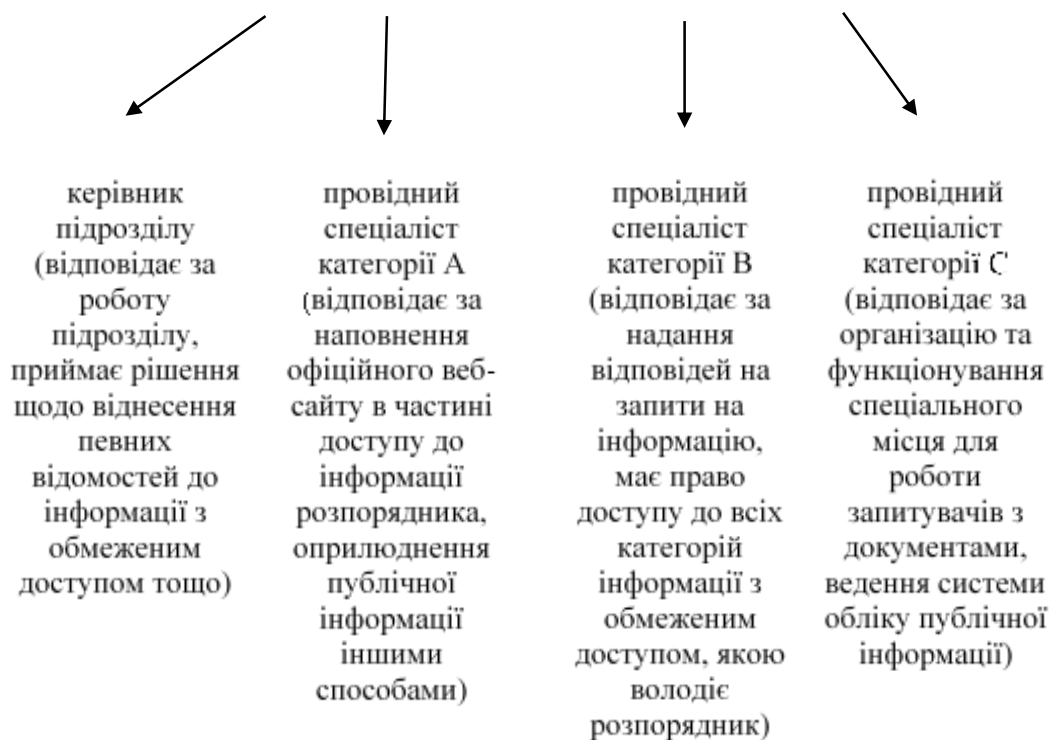


Рисунок 3.1 – Структура спеціального підрозділу у сфері доступу до публічної інформації [43, с. 41]

Як і зазначено на рис. 3.1 структурний підрозділ очолює керівник, що відповідає за його діяльність та приймає відповідні рішення, а також до складу можуть входити спеціалісти різних категорій, які виконують відповідні функції у сфері доступу до інформації.

В свою чергу, орган влади через спеціальний структурний підрозділ чи відповідальну особу має забезпечити громадянам доступ до публічної інформації шляхом оприлюднення документів на офіційному сайті, в офіційних друкованих виданнях, на інформаційних стендах, шляхом забезпечення можливості подати запит на інформацію або в інший спосіб, що не суперечить закону.

Якщо державне фінансування матеріально-технічних потреб органів влади у сфері доступу до публічної інформації відсутнє, то структурний підрозділ може

фінансуватися зі спеціальних цільових фондів місцевого бюджету або через дотацію з обласного бюджету до районного конкретної області [43, с. 41].

Голова місцевої ради видає розпорядження стосовно врегулювання проблеми матеріально-технічного забезпечення спеціального структурного підрозділу чи спеціаліста, який здійснює діяльність у сфері доступу до публічної інформації та відповідальний за забезпечення такого доступу [10].

Доречно при створенні структурного підрозділу у сфері доступу до публічної інформації внести зміни до регламенту роботи державної адміністрації в частині запровадження правових норм у взаємовідносинах між новоутвореним підрозділом та іншими структурними підрозділами органу влади [43, с. 42].

У розпорядженнях та змінах до регламенту має зазначатися: факт формування структурного підрозділу, призначення заступника голови та визначення його головних обов'язків, створення комісії по роботі з документами, які є у володінні відповідного розпорядника інформацією, створення офіційного веб-сайту та організація його роботи, організація роботи прес-служби органу влади, ведення системи обліку публічної інформації, швидка обробка запитів на інформацію, визначення спеціального місця для роботи запитувачів із документами, віднесення відомостей до інформації з обмеженим доступом тощо [43, с. 44].

Органи місцевого самоврядування також мають повноваження відповідно до чинного законодавства створювати структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб на підставі прийнятих безпосередньо ними рішень [10]. Як на мене, залежно від підпорядкування органу місцевого самоврядування, спеціальний структурний підрозділ може бути створений в різній організаційній формі. Так, наприклад, у містах обласного значення доцільним буде створення відділу з питань забезпечення права на доступ до публічної інформації, а що стосується, наприклад, міських, сільських та селищних рад, то там достатньо буде призначити відповідальну особу за реалізацію права на доступ до публічної інформації. Для міст обласного чи районного підпорядкування можливим ще може бути створення спеціального сектору вже в існуючому відділі, який буде відповідати за роботу

безпосередньо з громадянами, або існує можливість реорганізації існуючих відділів.

Законом передбачено обов'язок розпорядника інформації визначати спеціальні місця для роботи запитувачів із необхідними документами, їх копіями, а також для того, щоб запитувачі мали можливість фотографувати, копіювати, робити виписки з них, сканувати, записувати інформацію на будь-які інші носії тощо [4]. Для реалізації цієї вимоги необхідно ухвалити відповідні розпорядчі акти стосовно організації такого місця, а також технічно його обладнати. На жаль законом не визначено як саме повинно бути обладнане таке спеціальне місце для роботи із запитуваною інформацією і його облаштування все ж залежить від фінансових можливостей розпорядника інформації. Але, незважаючи на це, забезпечення доступу до публічної інформації залишається головною метою створення такого спеціального місця.

Якщо одразу облаштувати таке місце повною мірою немає можливості, то розпорядник інформації повинен забезпечити безперешкодний доступ запитувачів до інформації із використанням ними власних технічних засобів [43, с. 56].

Так як законодавством не передбачені вимоги до облаштування спеціальних місць з метою реалізації запитувачів інформації права на доступ до публічної інформації, то можна запропонувати наступні: в приміщенні розпорядника інформації має бути виділений для цього окремий кабінет, в якому можуть реалізувати своє право на доступ до інформації одразу декілька запитувачів, такий кабінет має бути обладнаний необхідними меблями, а саме широкими столами та стільцями, в кабінеті має бути хороше освітлення, доступ до розеток, за можливості копіювальна техніка. Також варто наголосити на тому, що розпорядник повинен оприлюднити інформацію про спеціальне місце для роботи запитувачів на своєму офіційному веб-сайті, на інформаційних стендах безпосередньо у приміщенні або іншим способом із зазначенням адреси, номеру кабінету, графіку роботи. В подальшому вимоги до організації спеціальних місць мають бути затверджені на законодавчому рівні, а також повинно бути прописане питання матеріально-

технічного забезпечення такого місця, що потім знайде своє відображення і в самому регламенті органу публічної влади.

У спеціальному місці документи для ознайомлення запитувачами надаються на безоплатній основі, крім інформації з обмеженим доступом. Публічна інформація надається розпорядником запитувачу в одному місці, спеціально відведеному для цього, винятком є лише ситуація, коли розпорядники знаходяться в різних приміщеннях і виносити документи за межі цих приміщень заборонено внутрішніми правилами [49, с. 170].

Таким чином, створення структурного підрозділу або призначення відповідальної особи у сфері доступу до публічної інформації є одним із заходів, що забезпечують реалізацію права громадян в інформаційному просторі.

Розпорядники інформації відповідно до законодавства мають право створювати структурні підрозділи з метою більшої відкритості їхньої діяльності, що має забезпечувати право громадськості на доступ до публічної інформації, або призначають відповідального працівника у цій сфері. Зміни, які відбуваються в структурі суб'єкта владних повноважень, мають бути закріплені у відповідному рішенні цього суб'єкта, а також на підставі цього рішення потрібно вносити зміни до регламенту або посадових інструкцій, якщо була призначена відповідальна особа у сфері доступу до публічної інформації. Отже, влада має належним чином інформувати громадян про свою діяльність і надавати постійний доступ до повної, неупередженої інформації відповідно до чинного законодавства. На сьогоднішній день є чимало прогалин в нормах права, які регулюють інформаційні відносини, але існує безліч шляхів для вдосконалення законодавства, щоб громадяни і надалі мали змогу безперешкодно брати участь у політичному житті країни.

3.2 Шляхи вдосконалення реалізації права громадян на доступ до публічної інформації

Гарантування права на доступ до публічної інформації дозволяє реалізувати інші права та свободи людини, наприклад, виборче право, право на освіту тощо [77, с. 248]. Це виступає показником розвитку демократії у суспільстві. Адже в демократичному суспільстві кожен повинен мати доступ до публічної інформації, що становить суспільний інтерес [18, с. 79]. Не дивлячись на те, що доступ до публічної інформації врегульовано на законодавчому рівні з урахуванням міжнародних стандартів, все ж досі існує незрілість законодавства про інформацію, яке не здатне повністю вирішити проблеми, які виникають на тлі сучасних інформаційних відносин.

Основний Закон України, як вже зазначалося вище, закріплює право кожного громадянина вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [1]. Ця норма цілком повністю відповідає тим положенням, які передбачені міжнародно-правовими документами, хоча ч. 3 цієї статті, яка визначає випадки обмеження цих прав законом, не містить вимоги ст. 10 Європейської конвенції захисту прав людини і основоположних свобод про те, що такі обмеження мають бути «необхідними в демократичному суспільстві» [33, с. 242].

Основними законами, які регулюють суспільні відносини у сфері інформації, крім Конституції України, є Закон України «Про інформацію» та Закон України «Про доступ до публічної інформації». Не зважаючи на те, що Закон «Про інформацію» був прийнятий раніше, ніж Закон «Про доступ до публічної інформації», в ньому досі не згадується поняття публічної інформації.

Також під час безпосереднього розгляду спорів, пов'язаних з інформацією, з'являються труднощі з приводу тлумачення поняття «публічна інформація». Наприклад, на практиці адміністративні суди не можуть досягти однакового розуміння цього терміну, хоча Закон визначає, що ж таке публічна інформація. Так,

одні судді трактують публічну інформацію як інформацію, яка утворюється в процесі виконання органами державної влади своїх обов'язків, визначених як матеріальним, так і процесуальним законодавством. Інші судді не відносять до публічної інформації ту, яку отримали або створили суб'єкти владних повноважень у процесі реалізації своїх процесуальних функцій, тобто інформацію стосовно відносин, які регулює процесуальне законодавство. на думку М. Цуркан та О. Белової, положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» не поширюються на інформацію, яку отримали або створили адміністративні суди, під час виконання своїх процесуальних функцій, адже судовий процес не є сферою управління [73, с. 20, 21, 25].

Слід наголосити на такому недоліку Закону України «Про доступ до публічної інформації» як відсутність тлумачення поняття суспільно необхідної інформації, хоча в ст. 13 про неї згадується [4], що може призвести до відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом. Відповідно до ст. 29 Закону України «Про інформацію» суспільно необхідна інформацією – це така інформація, яка є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення [8]. Звідси виникає ще одне питання що ж таке предмет суспільного інтересу, так як це також оцінна категорія [20, с. 28].

В. Речицький вважає, що до суспільно необхідної інформації слід відносити таку інформацію, яка попереджає про загрозу державному суверенітету та територіальній цілісності України; свідчить про порушення інтересів населення; забезпечує реалізацію основоположних прав і свобод людини і громадянина; запобігає правопорушенням, шкідливим екологічним та іншим наслідкам від діяльності (бездіяльності) суб'єктів господарювання тощо [20, с. 28].

На мою думку, суспільно необхідна інформація полягає в тому, що певна інформація, коли стає доступною для суспільства, займає вигідне положення у ньому і не приносить ніякої шкоди.

Віднесення службової інформації до інформації з обмеженим доступом є трішки спірним і ускладнюється ще й відсутністю в Україні механізму регулювання інформації з грифом «для службового користування» [69, с. 39, 40].

На сьогоднішній день часто трапляються випадки, коли за грифом «Для службового користування» чиновники приховують інформацію про розпорядження державними коштами, відповідні документи щодо володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, інформацію стосовно умов отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб і найменування юридичних осіб, які одержали ці кошти або майно тощо. Підстав для віднесення такої інформації до інформації з обмеженим доступом немає, і тому це явне порушення законодавства у сфері доступу до публічної інформації. Отож, залишається незрозумілим, як громадянам брати участь в прийнятті рішень на всіх етапах та контролювати їх прийняття. Тому варто зауважити, що відносячи інформацію до службової, необхідно дати чітке обґрунтування якому саме з інтересів загрожує розголошення інформації, в чому саме полягатиме шкода в разі її розголошення, пояснити, чому шкода від поширення такої інформації перевищує суспільний інтерес в її отриманні. Тому не має бути заздалегідь визначеного переліку відомостей, які є службовою інформацією, адже визначити коло всіх питань, які можуть порушуватися у службовій кореспонденції, не є можливим. Але це не стосується інформації, зібраної в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці [20, с. 29].

Також необхідно звернути увагу на те, що міжнародний принцип прозорості влади знайшов своє відображення в Конституції України, у положенні Закону України «Про інформацію», який передбачає обмеження здійснення доступу до інформації лише у випадках, визначених законом, але на практиці це питання врегульовано підзаконним нормативно-правовим актом, а не законом, а саме Типовою інструкцією, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 року № 736. Відповідно до вказаної Інструкції службовій інформації, якою володіють державні органи, присвоюється гриф «для службового

користування», тому така Інструкція суперечить як національному законодавству, так і міжнародним стандартам доступу до публічної інформації [12].

Ще однією проблемою в законодавстві, виходячи з практики судів при розгляді ними справ, є визначення переліку суб'єктів інформаційних відносин, де розмежовуються розпорядники інформації та структурні підрозділи або відповідальні особи розпорядників інформації у сфері доступу до публічної інформації. Такий підхід до визначення переліку ніби цілковито справедливий, але в суді незрозуміло, кого призначати відповідачем по справі – структурний підрозділ або відповідальну особу чи розпорядника інформації, чи може розпорядника інформації в особі структурного підрозділу або відповідальної особи [47, с. 112]. Калантай С. І. пропонує вирішити цю проблему шляхом об'єднання і викладення цієї частини норми таким чином: «розпорядник інформації в особі уповноваженого структурного підрозділу або відповідальної особи» [28, с. 106]. Я повністю погоджуюсь з цією пропозицією, адже так як на структурні підрозділи або відповідальних осіб у сфері доступу до публічної інформації покладені обов'язки забезпечувати реалізацію права громадян на публічну інформацію від імені розпорядника інформації, то і відповідати за порушення цього права мають також вони.

Процес реалізації права на доступ до публічної інформації ускладнюється тим, що досить часто розпорядники інформації ототожнюють запит на публічну інформацію та звернення громадян, що різняться за своєю юридичною природою. Крім того, на думку деяких фахівців, достатній рівень правової обізнаності має не кожний громадянин, тому збагнути весь обсяг своїх прав на доступ до публічної інформації не є можливим [32, с. 251, 252].

Також особливу увагу необхідно приділити правовому інституту юридичної відповідальності за порушення інформаційного законодавства. В Україні кожного року фіксують дуже багато випадків порушення законодавства у сфері інформації, однак, досі не існує інформаційно-правової відповідальності як правової категорії [54, с. 56]. До інформаційної відповідальності можна притягнути одночасно і з іншими видами відповідальності – адміністративною, кримінальною, цивільною та

дисциплінарної. У різних інцидентах інформація може мати або головне, або другорядне значення [21, с. 168].

На думку М. І. Козюбри, юридична відповідальність у сфері доступу до інформації може так і залишитися конституційним положенням, якщо держава не зможе своєчасно відновити порушені права громадян, примусити державні органи та їхніх посадових осіб до виконання своїх обов'язків, вживати відповідних заходів державного впливу до правопорушників [34, с. 343].

Ю. Є. Максименко визначає інформаційне правопорушення як правопорушення, яке шкодить інформаційним правам та свободам людини й громадянина, інформаційній інфраструктурі та вчиняється за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій чи засобів зв'язку [39].

Науковець С. М. Правдюк під поняттям «інформаційні правопорушення» розуміє суспільно небезпечне, протиправне, діяння, яке несе за собою покарання, та спрямоване на порушення права на інформацію чи інформаційну інфраструктуру або вчиняється за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій чи засобів зв'язку [59, с. 7].

На мою думку, інформаційне правопорушення – це суспільно-небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене відповідним суб'єктом, яке порушує права і свободи громадян у сфері інформації. Тому можна сформулювати і визначення самої інформаційної відповідальності. Як на мене, під інформаційною відповідальністю можна розглядати різновид юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або його посадовою особою відповідного покарання суб'єкта правопорушення у сфері доступу до інформації.

Так як визначення інформаційної відповідальності не передбачено законом, а також відсутній єдиний кодифікований нормативно-правовий акт, в якому зазначалося б перелік інформаційних правопорушень, ускладнює правове регулювання цього питання [21, с. 179].

Кодекс адміністративного судочинства України відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 3 ст. 23) є тим процесуальним законом, за яким здійснюється оскарження порушень права на доступ до публічної

інформації в суді. Але в цьому Кодексі не чітко зазначається порядок розгляду та вирішення інформаційних спорів, а це означає, що під час судового розгляду справ у сфері доступу до публічної інформації слід застосовувати загальні правила розгляду адміністративних справ. Так, статтею 183-2 КАС України передбачено скорочене провадження для окремих категорій адміністративних справ, а саме справ, в яких оскаржується бездіяльність суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію [2]. Виходячи з цього, в порядку скороченого провадження розглядаються позови, в яких оскаржується бездіяльність розпорядника щодо розгляду запиту на інформацію, а якщо дія вже була вчинена чи прийняте якесь рішення щодо запиту на інформацію, то розгляд адміністративного позову здійснюється в загальному порядку [65, с. 152, 153].

Ще однією із основних проблем, яка виникає при реалізації права громадян на доступ до публічної інформації є неякісний електронний документообіг, що полягає у функціонуванні офіційних електронних скриньок органів державної влади час від часу, оскільки вони не пристосовані до відправлення сканованих документів великих розмірів. Ця проблема іноді спонукає ігнорувати надання відповіді органом державної влади в електронному вигляді. Тому застосування ІКТ однозначно підвищить ефективність роботи суб'єктів правовідносин [55, с. 578].

На жаль, низький рівень комп'ютерної грамотності, як громадян, так і суб'єктів владних повноважень, вимагає певних знань з метою підвищення компетенції учасників правовідносин. При цьому політика держави має бути спрямована на цифрову ідентифікацію за допомогою цифрового підпису. Зрозуміло, що державою мають бути розроблені заходи, які в процесі реалізації будуть направлені на захист державою цифрових даних учасників процесу [55, с. 578].

Отже, враховуючи все вищесказане, можна виділити такі основні проблеми законодавства у сфері доступу до публічної інформації: відсутність єдності норм підзаконних правових актів з нормами законів України в інформаційній сфері, сумбурне викладення основних понять у сфері доступу до публічної інформації,

відсутність відповідної систематизації нормативно-правових актів, безпідставне присвоєння документам грифу «Для службового користування», неналежне виконання органами влади обов'язку оприлюднювати інформацію про свою діяльність, у тому числі і через мережу Інтернет, неякісний електронний документообіг, низький рівень комп'ютерної грамотності, правової культури громадськості, недостатня регламентація інституту юридичної відповідальності тощо.

Натомість варто запропонувати такі шляхи вдосконалення механізму реалізації самого права громадян на доступ до інформації:

- забезпечити чітке визначення термінів у сфері доступу до інформації, в тому числі і до публічної інформації;
- впорядкувати закони та нормативно-правові акти відповідно до міжнародних стандартів та прийняти Інформаційний кодекс України, який чітко визначатиме засади в інформаційній сфері, підстави виникнення, зміст інформаційних відносин, механізм регулювання та забезпечення права громадян у цій сфері, захист такого права тощо;
- цифровий розвиток громадянського суспільства, запровадження сучасних ІТ-технологій, враховуючи європейський досвід, розробка та реалізація заходів захисту цифрових даних учасників інформаційних відносин;
- підвищення рівня комп'ютерної грамотності, правової культури шляхом проведення додаткових тренінгів, курсів, різного роду навчання, в тому числі і з метою виховання;
- поліпшити контроль за розпорядниками інформації;
- забезпечити результативну дію інституту юридичної відповідальності, а також визначити інформаційну відповідальність на рівні закону.

Відкритість держави повинні забезпечувати органи державної влади та місцевого самоврядування, при цьому створюючи рівні умови для реалізації права на доступ до інформації кожного громадянина, а розвиток цифровізації державних послуг із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій сприятиме

ефективності та прозорості діяльності таких органів при реалізації права громадян на публічну інформацію [55, с. 576].

Головним завданням держави, яка тим більше намагається отримати партнерство у Європейському Союзі, є забезпечення інформаційних прав людини на законодавчому рівні. Тому, так як багато правових норм в інформаційному просторі є непридатними на сьогоднішній день для задоволення потреб, необхідно невідкладно формувати сучасну нормативно-правову базу, встановлювати чіткі вимоги для розпорядників інформації з реалізації права громадян на доступ до публічної інформації.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі сформовано ряд теоретичних, методичних і практичних положень щодо визначення поняття інформації, сутності права на інформацію та права на доступ до інформації, основних засад формування і розвитку інформаційного суспільства, визначення змісту такого явища як правовий нігілізм та заходів боротьби з ним, положень щодо вдосконалення національного інформаційного законодавства з урахуванням міжнародних стандартів, забезпечення реалізації способів доступу до публічної інформації та шляхи вдосконалення. Основні результати дослідження знайшли відображення у висновках і пропозиціях в контексті визначених у роботі мети і завдань.

1. Право на інформацію у системі основоположних прав і свобод людини і громадянина є невід'ємним елементом, адже відносини, які виникають у суспільстві мають безпосереднє відношення до самої інформації. В результаті дослідження з'ясовано, що право на інформацію затверджено на законодавчому рівні та гарантується державою. Сутність даного права полягає у пошуку, збиранні, поширенні та використанні інформації в будь-який спосіб. Право на інформацію вважається більш узагальненим по відношенню до права на доступ до публічної інформації, адже знаходить своє відображення і в інших об'єктивних правах людини та громадянина, наприклад, в політичних, культурних, екологічних, освітніх правах тощо. Сутність права на доступ до публічної інформації полягає в можливості отримувати інформацію від суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників інформації, які володіють публічною інформацією та яка має при цьому вагоме суспільне значення, а також в зобов'язанні державних органів завчасно публікувати інформацію. Тому основною відмінністю цих суміжних прав є те, що у процесі реалізації права на інформацію, є отримання будь-яких відомостей із загальнодоступних джерел, в тому числі і публічної інформації, а право на доступ до публічної інформації гарантує отримання лише такої

інформації, що належить органам державної влади і становить суспільний інтерес. Реалізація права на інформацію та доступ до неї гарантує громадську участь в управлінні державними справами, прозорість та відкритість органів влади, виявлення та розкриття корупційних дій, створення можливості брати участь в антикорупційній політиці, розвиток сучасного інформаційного суспільства.

2. Сьогоднішній стан суспільства при всіх радикальних змінах у сфері доступу до публічної інформації несе в собі чимало пережитків не такого вже й далекого минулого. Існування явища правового нігілізму безпосередньо впливає на стан законності та правопорядку в суспільстві. Зміст такого явища як правовий нігілізм полягає в негативному ставленні до права та зневірі в ньому, тому правовий нігілізм може стати серйозною перепорою на шляху соціально-економічних та державно-правових реформ. Намагання громадськості критично мислити є основою боротьби з правовим нігілізмом та підвищення соціальної якості особистості. Подолання деформацій правової свідомості та підвищення рівня правової культури допоможе досягти реальних успіхів у побудові демократичної правової держави. На сучасному етапі розвитку державності нашої країни питання правової культури у формуванні особистості посідає центральне місце, адже державі потрібні громадяни з патріотичною спадковістю та національною самосвідомістю. Саме правова культура суспільства та особистості має велике значення для укріплення принципу законності в суспільстві. Тобто кожний громадянин готовий відстоювати фундаментальні цінності відкритого, вільного суспільства, де пріоритетом є права, інтереси та свободи людини та громадянина. З підвищенням ролі громадської думки в боротьбі зі злочинністю можна ліквідувати явище правового нігілізму у суспільстві.

3. Міжнародно-правові документи, прийняті у сфері доступу до інформації з метою визнання права на інформацію фундаментальним правом людини, передбачають основні принципи здійснення діяльності, яка пов'язана зі службовою інформацією. Міжнародні стандарти, закріплені ООН та Радою Європи, мають бути відображені у національному законодавстві кожної країни, яка є представником даних організацій. Найголовнішим міжнародним принципом у

сфері доступу до публічної інформації визнається принцип максимальної відкритості, який полягає у зобов'язанні органів державної влади оприлюднювати свою діяльність вчасно та повністю, крім випадків, коли обмеження інформації передбачене законом, а що стосується громадян, то цей принцип передбачає, що кожний член інформаційного суспільства має право отримувати таку інформацію. Вперше у світі доступ до публічної інформації було врегульовано у країнах Скандинавії і це відбулося у 1766 році, вслід за Скандинавськими країнами через деякий проміжок часу доступ до інформації було затверджено в Америці та деяких європейських країнах (Франція, Австрія). Країни колишнього Радянського Союзу прийняли закони, що врегульовують відносини у сфері доступу до інформації вже ближче до 2000 року. Яскравим прикладом у забезпеченні права на доступ до інформації є Фінляндія, яка використовує ІТ-технології в умовах розвитку інформаційного суспільства, в результаті чого корупційні діяння в країні трапляються дуже рідко. Аналізуючи світовий досвід та європейський підхід, механізм реалізації доступу до інформації забезпечує відкриту діяльність суб'єктів владних повноважень, можливості членів суспільства впливати на рішення, які приймаються органами влади, а також із застосуванням новітніх технологій дає змогу розвивати сучасне інформаційне суспільство без корупції.

4. Порядок доступу до інформації в Україні регулюється низкою законів та підзаконних нормативних актів, а також міжнародним законодавством, ратифікованим Верховною Радою України. Так, Україна на виконання своїх обов'язків перед Радою Європи при прийнятті законів керується принципом максимальної відкритості. Конституцією України закріплено право на інформацію та на доступ до неї. Закон України «Про інформацію» досить довгий час не міг забезпечити реалізацію права на доступ до інформації, не відповідав потребам розвитку інформаційного суспільства та був прийнятий з порушенням міжнародних стандартів. Після прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» і оновлення існуючого законодавства у цій сфері ситуація трішки покращилася, зокрема в частині законодавства, що стосується отримання інформації, але прогалини у праві існують і досі. Так, до сих пір в Законі «Про

інформацію» відсутнє визначення публічної інформації, що на практиці затрудняє розв'язання спорів в судах, поняття суспільно необхідної інформації тощо. Також в чинному законодавстві є суперечності між правовими актами, коли підзаконні нормативні акти суперечать закону, тому відсутність упорядкованості в чинному законодавстві потребує його систематизації. Тому мною було запропоновано прийняти Інформаційний кодекс України, який визначить чіткий порядок реалізації права на інформацію та її доступ та регулюватиме суспільні відносини у цій сфері. Це сприятиме зміцненню інформаційного простору в суспільстві та забезпечить належне правове регулювання доступу до публічної інформації.

5. Гарантування доступу до інформації передбачає такі його способи: систематичне оприлюднення інформації в офіційних публікаціях, в мережі Інтернет на офіційних сайтах органів влади, на інформаційних стендах, шляхом надання відповіді на інформаційний запит чи надання публічної інформації у формі відкритих даних. Дані способи розглядають в активному та пасивному аспектах. В ході дослідження було визначено, що активний спосіб доступу до публічної інформації передбачає дії органів влади, які спрямовані на розгляд запитів на інформацію та на надання відповідей на ці запити. Пасивний спосіб передбачає обов'язок суб'єктів владних повноважень оприлюднювати публічну інформацію у способи, що визначені законом, а саме в офіційних публікаціях, безпосередньо в приміщеннях органів влади на інформаційних стендах, на своїх офіційних веб-сторінках. Часто цей обов'язок виконується не повною мірою або несвоєчасно. Проаналізувавши положення Закону «Про доступ до публічної інформації», можна констатувати, що більшість норм гарантують пасивний спосіб доступу до інформації. Найпоширенішим способом доступу до інформації є запит на інформацію, але його не треба плутати зі зверненням громадян. Відмінністю між цими двома конституційними правами є їх юридична природа і механізм регулювання. Запит на інформацію полягає у проханні особи надати публічну інформацію, якою володіє розпорядник інформації. Під зверненням громадян розуміють скарги, пропозиції, прохання. Належна реалізація права на доступ до публічної інформації залежить від самих органів державної влади, у володінні яких

знаходиться ця інформація. Гарантія доступу до публічної інформації забезпечується також створенням розпорядниками інформації спеціальних структурних підрозділів або призначенням відповідальних осіб у цій сфері, що передбачає внесення змін до структури органу та його регламенту, посадових інструкцій тощо. Гарантування права на доступ до публічної інформації є беззаперечно запорукою успішної демократичної держави.

6. В результаті дослідження права на доступ до публічної інформації слід внести такі пропозиції щодо удосконалення законодавства в інформаційній сфері, а саме внести зміни до Закону України «Про інформацію» на підставі Закону «Про доступ до публічної інформації» поняття «публічна інформація»; закріпити в положенні закону визначення суспільно необхідної інформації і зазначити, що суспільно необхідна інформація полягає в тому, що певна інформація, коли стає доступною для суспільства, займає вигідне положення у ньому і не приносить ніякої шкоди; додати до переліку суб'єктів інформаційних відносин розпорядника інформації в особі уповноваженого структурного підрозділу або відповідальної особи; забезпечити механізм регулювання інформації з грифом «для службового користування» шляхом закріплення норм в законодавстві, які чітко охарактеризують належність до такої інформації; систематизувати інформаційне законодавство та кодифікувати його; визначити на законодавчому рівні новий різновид юридичної відповідальності – інформаційна відповідальність.



СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: за станом на 28 червня 1996р. Верховна Рада України. Офіц. вид. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: за станом на 6 липня 2005р. Верховна Рада України. Офіц. вид. Відомості Верховної Ради України. 2005. №35. Ст. 446.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: за станом на 7 грудня 1984р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України: за станом на 13 січня 2011р. Офіц. вид. Відомості Верховної Ради України. 2011. №32. Ст. 314.
5. Про доступ до судових рішень: Закон України: за станом на 22 грудня 2005р. Офіц. вид. Відомості Верховної Ради України. 2006. №15. Ст. 128.
6. Про захист персональних даних: Закон України: за станом на 1 червня 2010р. Офіц. вид. Відомості Верховної Ради України. 2010. №34. Ст. 481.
7. Про звернення громадян: Закон України: за станом на 2 жовтня 1996р. Офіц. вид. Відомості Верховної Ради України. 1996. №47. Ст. 256.
8. Про інформацію: Закон України: за станом на 2 жовтня 1992р. Офіц. вид. Відомості Верховної Ради України. 1992. №48. Ст. 650.
9. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України: за станом на 23 вересня 1997р. Офіц. вид. Відомості Верховної Ради України. 1997. №49. Ст. 299.
10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України №996: за станом на 3 листопада 2010р. Офіц. вид. Офіційний вісник України. 2010. №84. Ст. 2945.
11. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України

№835: за станом на 21 жовтня 2015р. Офіц. вид. Офіційний вісник України. 2015. №85. Ст. 2850.

12. Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію: Постанова Кабінету Міністрів України №736: за станом на 19 жовтня 2016р. Офіц. вид. Офіційний вісник України. 2016. №85. Ст. 2783.

13. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України №3: за станом на 4 січня 2002р. Офіц. вид. Офіційний вісник України. 2002. №2. Ст. 57.

14. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України №386-р: за станом на 15 травня 2013р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/246420577>

15. Загальна декларація прав людини: за станом на 10 грудня 1948р. Організація Об'єднаних Націй. Офіц. вид. Офіційний вісник України. 2008. №93. Ст. 3103.

16. Конвенція про права дитини: за станом на 20 листопада 1989р. Організація Об'єднаних Націй. Офіц. вид. Зібрання чинних міжнародних договорів України. 1990. №1. С. 205.

17. Афанасьєв О. Прозорість і підзвітність влади. *Світова економіка і міжнародні відносини*. 2010. №10. С. 108-118.

18. Безверха Ю. В. Використання досвіду країн ЄС для вдосконалення правового регулювання доступу до інформації в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2016. №2. С. 79-83.

19. Безверха Ю. В. Правове регулювання забезпечення доступу до інформації в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. №3. С.147-152.

20. Березовська І. Актуальні питання доступу громадян до публічної інформації та проблеми застосування Закону України «Про доступ до публічної

інформації». Львівський національний університет імені Івана Франка, 2016. С.26-31.

21. Богдан Ю. В. Конституційно-правові основи забезпечення доступу до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу: Дис. на здобуття ступеня к. ю. н. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, Національна академія внутрішніх справ, 2019. 215 с.

22. Бурдоносова М. А. Правовий нігілізм: сутність та основні риси. К.: Інститут держави і права НАН України, 2012. № 4. С. 51–58.

23. Волошенюк А. В. Правовий нігілізм: загальнотеоретична характеристика. Харків: Прометей-прес, 2005. С. 40-41.

24. Гоголь Б. Зміст права на інформацію. *Юридична Україна: щомісячний правовий часопис*. 2008. №5. С. 64-57.

25. Демченко І. С. Правовий нігілізм в Україні. Шляхи його подолання. URL: <http://intkonf.org/demchenko-is-pravoviy-nigilizm-v-ukrayini-shlyahi-yogo-podolannya/>

26. Єсімов С. Право на доступ до інформації – ключовий елемент громадського контролю. Національний університет «Львівська політехніка», 2016. С. 63-71.

27. Жулева Г. Компаративний аналіз болгарського та українського законодавства у сфері забезпечення доступу до публічної інформації. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Харків, 2012. Вип. 2(10). С. 44-54.

28. Калантай С. І. Шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації прав громадян на доступ до публічної інформації. *Право і суспільство*. 2016. №3. С. 102-106.

29. Калюжний К. Р. Сутність інформаційних прав людини в науці інформаційного права. *Юридичний вісник*. 2012. №4(25). С. 56.

30. Кашинська Н. В. Проблеми ефективності законодавства у сфері доступу до публічної інформації. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1131>

31. Кашка В. В. Право на інформацію як фундаментальне право людини. URL:

<https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/34628/1/%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%20%D0%9D%D0%90%20%D0%86%D0%9D%D0%A4%D0%9E%D0%A0%D0%9C%D0%90%D0%A6%D0%86%D0%AE%20%D0%AF%D0%9A%20%D0%A4%D0%A3%D0%9D%D0%94%D0%90%D0%9C%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%95.pdf>

32. Кирильчук В. Актуальні проблеми доступу до публічної інформації. URL: http://3222.%20ua/article/aktualn_problemi_dostupu_do_publichno_nformats.htm

33. Коваль В. В. Право на доступ до інформації. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2011. №3(46). С. 241-243.

34. Козюбра М. І. Стан розробки загальнотеоретичних досліджень юридичної відповідальності в Україні. Відповідальність у праві: філософія, історія, теорія: монографія / за заг. ред. І. Безклубого. Київ: Грамота, 2014. 443 с.

35. Конституційне право на інформацію в Україні. URL: <https://buklib.net/books/22617/>

36. Корж І. Ф. Формалізація і реалізація права громадян України на отримання публічної інформації. *Інформація і право*. 2012. №3(6). С. 57-62.

37. Костова Н. Доступ до публічної інформації: порівняльний аналіз українського законодавства та країн ЄС. URL: <https://jurist-blog.com.ua/dostup-do-publichnoi-informacii-3.html>

38. Ляхович М. В., Павлович-Сенета Я. П. Правовий нігілізм в Україні: поняття, форми прояву та шляхи подолання. *Науковий вісник*. 2016. №2. С. 44-51.

39. Максименко Ю. Є. Інформаційні правопорушення: поняття та ознаки. URL: <http://www.goal-int.org/informacijni-pravoporusennyaponyattya-ta-oznaki>

40. Мандзій Л. Доступ до публічної інформації: досвід України та Східної Європи. URL: https://galinfo.com.ua/articles/dostupu_do_publichnoi_informatsii_dosvid_ukrainy_ta_s_hidnoi_yevropy_135161.html

41. Марущак А. І. Визначення поняття «доступ до інформації». *Правова інформатика*. 2006. №3(11). С. 69-74.

42. Марущак А. І. Інформаційне право: доступ до інформації: навч. посіб. Київ: КНТ, 2007. 532 с.
43. Мелех Л. В. Правовий нігілізм як інваріант української правосвідомості. *Науковий вісник*. 2012. №4. С. 48-55.
44. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / [М. В. Лациба, О. С. Хмара, В.В.Андрусів та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2-е вид. допов. Київ: Агентство «Україна», 2012. 164 с.
45. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Київ, 2012. С. 16.
46. Нестеренко О. В. Конституційне право на доступ до інформації: сутність, зміст та обсяг. *Юридична Україна*. 2008. №3. С. 26-32.
47. Нестеренко О. В. Проблеми вдосконалення законодавства України по забезпеченню права на доступ до публічної інформації. Проблеми законності: Респуб. міжвідомч. наук. зб. Х.: Національна юридична академія України, 2006. Вип. 83. С. 110-115.
48. Олексіюк Т. Доступ до публічної інформації в Україні. URL: <https://cutt.ly/J17GdeT>
49. Олексіюк Т., Опришко Л., Буртник Х., Барвіцький В., Кабанов О. Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації. URL: <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7>
50. Ортинський В. Л. Удосконалення державної політики у сфері інформаційних технологій у контексті діяльності органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2016. №801. С. 3-8.
51. Панарін І. М. Технологія інформаційної війни. М.: «КСП+», 2003. 320 с.
52. Петров Є. В. Інформація як об'єкт цивільно-правових відносин. Автореф. дис. канд. юрид. наук. НУВС, 2003. 20 с.

53. Пилаєва В. М. Наукові підходи до визначення принципу транспарентності у діяльності органів виконавчої влади у вітчизняному адміністративному праві. *Право і суспільство*. 2016. №2. С. 128-132.

54. Писаренко Г. М. Юридична відповідальність в інформаційній сфері: окремі аспекти становлення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. №36. С. 55-58.

55. Погорілецька А. В. Основні напрямки вдосконалення організаційно-правового забезпечення права громадян на офіційну інформацію. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №2. 576-578. URL: http://lsej.org.ua/8_2020/146.pdf

56. Політанський В. С. Право на інформацію в системі основоположних прав і свобод людини і громадянина. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. №4(87). С. 86-95.

57. Політанський В. С. Право на інформацію як фундаментальне право людини: досвід країн розвинутої демократії. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. №1(76). С. 196.

58. Порада В. Міжнародно-правові стандарти доступу громадян до публічної інформації. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2014. №12. С. 322-325.

59. Правдюк С. М. Інформаційні правопорушення. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ, 2015. 17 с.

60. Право на доступ до інформації як елемент правового статусу особи: роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.05.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0012323-12#Text>

61. Про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів / упоряд. М. С. Демкова, М. В. Фігель. Київ : Факт, 2004. С. 189-190.

62. Роз'яснення деяких положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». URL: https://www.dls.gov.ua/give_pub_info/%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%8F%D1%81%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-

[%D0%B4%D0%B5%D1%8F%D0%BA%D0%B8%D1%85-
%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%8C-
%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%83-%D1%83/](#)

63. Савчин М. В. Конституційне право України: підручник / відп. ред. проф., д. ю. н. М. О. Баймуратов. Київ: Правова єдність, 2009. 1008 с.

64. Садовська А. Л. Посилення гарантій права на доступ до публічної інформації в системі комунікацій між державою та громадянами. 2013. №2. С.169-177.

65. Скочиляс-Павлів О. В. Право на доступ до публічної інформації: механізм захисту в Україні. Національний університет «Львівська політехніка», 2016. С.150-155.

66. Скочиляс-Павлів О. В. Способи здійснення права на доступ до публічної інформації. Національний університет «Львівська політехніка», 2015. С.76-80.

67. Сурм'як О. В. Про юридичний нігілізм. *Голос України*. 2003. №211.

68. Тарасенко Р. В. Інформаційне право: навчально-методичний посібник. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Є. О. Дідоренка, 2010. 512 с.

69. Тимченко Н. Правовий механізм доступу до публічної інформації: сучасний стан та перспективи. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2012. №1(6). С. 39–41.

70. Туєва І. І. Доступ до публічної інформації: механізми регулювання. *Публічне управління та кібербезпека: теорія та практика*. зб. матеріалів наук.-практ. конф., м. Київ, 15 вересня 2022 р. Київ, 2022. С. 81-85.

71. Туманов В. А. Про правовий нігілізм. *Держава і право*. 1989. №10. С. 73.

72. Турчина О. С. Правовий нігілізм: сутність та шляхи подолання. URL: <http://intkonf.org/turchina-o-s-pravoviy-nigilizm-sutnist-ta-shlyahi-podolannya/>

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

74. Частина 11: Доступ до публічної інформації / [Ю.Б. Пігарєв, В.М. Дрешпак, І.С. Куспляк]. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 60 с.
75. Черкас М. Витоки правового нігілізму та його вплив на цінність права. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. №3(74). С. 73-80.
76. Шевердяєв С. Н. Право на інформацію: до питання про конституційно-правову сутність. *Право і політика*. 2001. №10. С. 91-100.
77. Шинкар Т. І. Право на доступ до публічної інформації: правове забезпечення та проблеми імплементації в Україні. URL: <http://apdp.in.ua/v85/34.pdf>
78. Abazi V., Tauschinsky E. Public access to information in the EU. The role of control and trust. Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper, 2015. 26 p.
79. Boillat P., Kjaerum M. Handbook on European data protection law. European Union Agency for Fundamental Rights. 2014. 199 p.
80. Czerw J. The use of the right to the access to public information by entrepreneurs in Poland. URL: www.ilaw.cas.cz/tlq

Протокол аналізу звіту подібності науковим керівником

Заявляю, що я ознайомився (-лась) з Повним звітом подібності, який був згенерований Системою виявлення і запобігання плагіату щодо роботи:

Автор: Туєва Ірина Іванівна

Назва: Туєва_магістр2022.doc

Координатор: Усик Віра Іванівна

Підрозділ: кафедра національної економіки та публічного управління

Коефіцієнт подібності 1:22.7

Коефіцієнт подібності 2:2.7

Тривога: 1

Після аналізу Звіту подібності констатую наступне:

☒ виявлені в роботі запозичення є сумнівними і не мають ознак плагіату. Тому робота визнається самостійною і допускається до захисту;

☐ виявлені в роботі запозичення не мають ознак плагіату, але їх надмірна кількість викликає сумніви щодо цінності роботи і самостійності її автора. Роботу направити на доопрацювання;

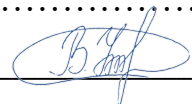
☐ виявлені в роботі запозичення є недобросовісними і мають ознаки плагіату або в ній містяться навмисні спотворення тексту, що вказують на спроби приховування недобросовісних запозичень. У зв'язку з чим, робота не допускається до захисту.

Обґрунтування:

.....
.....
.....
.....
.....
.....

08.12.022

Дата



Підпис Наукового керівника

ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ

Сформовано ряд теоретичних, методичних і практичних положень щодо визначення поняття інформації, сутності права на інформацію та права на доступ до інформації, основних засад формування і розвитку інформаційного суспільства, визначення змісту такого явища як правовий нігілізм та заходів боротьби з ним, положень щодо вдосконалення національного інформаційного законодавства з урахуванням міжнародних стандартів, забезпечення реалізації способів доступу до публічної інформації та шляхи вдосконалення. Основні результати дослідження знайшли відображення у висновках і пропозиціях в контексті визначених у роботі мети і завдань.

1. Право на інформацію у системі основоположних прав і свобод людини і громадянина є невід'ємним елементом, адже відносини, які виникають у суспільстві мають безпосереднє відношення до самої інформації. В результаті дослідження з'ясовано, що право на інформацію затверджено на законодавчому рівні та гарантується державою. Сутність даного права полягає у пошуку, збиранні, поширенні та використанні інформації в будь-який спосіб. Право на інформацію вважається більш узагальненим по відношенню до права на доступ до публічної інформації, адже знаходить своє відображення і в інших об'єктивних правах людини та громадянина, наприклад, в політичних, культурних, екологічних, освітніх правах тощо. Сутність права на доступ до публічної інформації полягає в можливості отримувати інформацію від суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників інформації, які володіють публічною інформацією та яка має при цьому вагоме суспільне значення, а також в зобов'язанні державних органів завчасно публікувати інформацію. Тому основною відмінністю цих суміжних прав

є те, що у процесі реалізації права на інформацію, є отримання будь-яких відомостей із загальнодоступних джерел, в тому числі і публічної інформації, а право на доступ до публічної інформації гарантує отримання лише такої інформації, що належить органам державної влади і становить суспільний інтерес. Реалізація права на інформацію та доступ до неї гарантує громадську участь в управлінні державними справами, прозорість та відкритість органів влади, виявлення та розкриття корупційних дій, створення можливості брати участь в антикорупційній політиці, розвиток сучасного інформаційного суспільства.

2. Сьогоднішній стан суспільства при всіх радикальних змінах у сфері доступу до публічної інформації несе в собі чимало пережитків не такого вже й далекого минулого. Існування явища правового нігілізму безпосередньо впливає на стан законності та правопорядку в суспільстві. Зміст такого явища як правовий нігілізм полягає в негативному ставленні до права та зневірі в ньому, тому правовий нігілізм може стати серйозною перепорою на шляху соціально-економічних та державно-правових реформ. Намагання громадськості критично мислити є основою боротьби з правовим нігілізмом та підвищення соціальної якості особистості. Подолання деформацій правової свідомості та підвищення рівня правової культури допоможе досягти реальних успіхів у побудові демократичної правової держави. На сучасному етапі розвитку державності нашої країни питання правової культури у формуванні особистості посідає центральне місце, адже державі потрібні громадяни з патріотичною спадковістю та національною самосвідомістю. Саме правова культура суспільства та особистості має велике значення для укріплення принципу законності в суспільстві. Тобто кожний громадянин готовий відстоювати фундаментальні цінності відкритого, вільного суспільства, де пріоритетом є права, інтереси та свободи людини та громадянина. З підвищенням ролі громадської думки в боротьбі зі злочинністю можна ліквідувати явище правового нігілізму у суспільстві.

3. Міжнародно-правові документи, прийняті у сфері доступу до інформації з метою визнання права на інформацію фундаментальним правом людини, передбачають основні принципи здійснення діяльності, яка пов'язана зі службовою

інформацією. Міжнародні стандарти, закріплені ООН та Радою Європи, мають бути відображені у національному законодавстві кожної країни, яка є представником даних організацій. Найголовнішим міжнародним принципом у сфері доступу до публічної інформації визнається принцип максимальної відкритості, який полягає у зобов'язанні органів державної влади оприлюднювати свою діяльність вчасно та повністю, крім випадків, коли обмеження інформації передбачене законом, а що стосується громадян, то цей принцип передбачає, що кожний член інформаційного суспільства має право отримувати таку інформацію. Вперше у світі доступ до публічної інформації було врегульовано у країнах Скандинавії і це відбулося у 1766 році, вслід за Скандинавськими країнами через деякий проміжок часу доступ до інформації було затверджено в Америці та деяких європейських країнах (Франція, Австрія). Країни колишнього Радянського Союзу прийняли закони, що врегульовують відносини у сфері доступу до інформації вже ближче до 2000 року. Яскравим прикладом у забезпеченні права на доступ до інформації є Фінляндія, яка використовує ІТ-технології в умовах розвитку інформаційного суспільства, в результаті чого корупційні діяння в країні трапляються дуже рідко. Аналізуючи світовий досвід та європейський підхід, механізм реалізації доступу до інформації забезпечує відкриту діяльність суб'єктів владних повноважень, можливості членів суспільства впливати на рішення, які приймаються органами влади, а також із застосуванням новітніх технологій дає змогу розвивати сучасне інформаційне суспільство без корупції.

4. Порядок доступу до інформації в Україні регулюється низкою законів та підзаконних нормативних актів, а також міжнародним законодавством, ратифікованим Верховною Радою України. Так, Україна на виконання своїх обов'язків перед Радою Європи при прийнятті законів керується принципом максимальної відкритості. Конституцією України закріплено право на інформацію та на доступ до неї. Закон України «Про інформацію» досить довгий час не міг забезпечити реалізацію права на доступ до інформації, не відповідав потребам розвитку інформаційного суспільства та був прийнятий з порушенням міжнародних стандартів. Після прийняття Закону України «Про доступ до

публічної інформації» і оновлення існуючого законодавства у цій сфері ситуація трішки покращилася, зокрема в частині законодавства, що стосується отримання інформації, але прогалини у праві існують і досі. Так, до сих пір в Законі «Про інформацію» відсутнє визначення публічної інформації, що на практиці затрудняє розв'язання спорів в судах, поняття суспільно необхідної інформації тощо. Також в чинному законодавстві є суперечності між правовими актами, коли підзаконні нормативні акти суперечать закону, тому відсутність упорядкованості в чинному законодавстві потребує його систематизації. Тому мною було запропоновано прийняти Інформаційний кодекс України, який визначить чіткий порядок реалізації права на інформацію та її доступ та регулюватиме суспільні відносини у цій сфері. Це сприятиме зміцненню інформаційного простору в суспільстві та забезпечить належне правове регулювання доступу до публічної інформації.

5. Гарантування доступу до інформації передбачає такі його способи: систематичне оприлюднення інформації в офіційних публікаціях, в мережі Інтернет на офіційних сайтах органів влади, на інформаційних стендах, шляхом надання відповіді на інформаційний запит чи надання публічної інформації у формі відкритих даних. Дані способи розглядають в активному та пасивному аспектах. В ході дослідження було визначено, що активний спосіб доступу до публічної інформації передбачає дії органів влади, які спрямовані на розгляд запитів на інформацію та на надання відповідей на ці запити. Пасивний спосіб передбачає обов'язок суб'єктів владних повноважень оприлюднювати публічну інформацію у способи, що визначені законом, а саме в офіційних публікаціях, безпосередньо в приміщеннях органів влади на інформаційних стендах, на своїх офіційних веб-сторінках. Часто цей обов'язок виконується не повною мірою або несвоєчасно. Проаналізувавши положення Закону «Про доступ до публічної інформації», можна констатувати, що більшість норм гарантують пасивний спосіб доступу до інформації. Найпоширенішим способом доступу до інформації є запит на інформацію, але його не треба плутати зі зверненням громадян. Відмінністю між цими двома конституційними правами є їх юридична природа і механізм регулювання. Запит на інформацію полягає у проханні особи надати публічну

інформацію, якою володіє розпорядник інформації. Під зверненням громадян розуміють скарги, пропозицій, прохання. Належна реалізація права на доступ до публічної інформації залежить від самих органів державної влади, у володінні яких знаходиться ця інформація. Гарантія доступу до публічної інформації забезпечується також створенням розпорядниками інформації спеціальних структурних підрозділів або призначенням відповідальних осіб у цій сфері, що передбачає внесення змін до структури органу та його регламенту, посадових інструкцій тощо. Гарантування права на доступ до публічної інформації є беззаперечно запорукою успішної демократичної держави.

6. В результаті дослідження права на доступ до публічної інформації слід внести такі пропозиції щодо удосконалення законодавства в інформаційній сфері, а саме внести зміни до Закону України «Про інформацію» на підставі Закону «Про доступ до публічної інформації» поняття «публічна інформація»; закріпити в положенні закону визначення суспільно необхідної інформації і зазначити, що суспільно необхідна інформація полягає в тому, що певна інформація, коли стає доступною для суспільства, займає вигідне положення у ньому і не приносить ніякої шкоди; додати до переліку суб'єктів інформаційних відносин розпорядника інформації в особі уповноваженого структурного підрозділу або відповідальної особи; забезпечити механізм регулювання інформації з грифом «для службового користування» шляхом закріплення норм в законодавстві, які чітко охарактеризують належність до такої інформації; систематизувати інформаційне законодавство та кодифікувати його; визначити на законодавчому рівні новий різновид юридичної відповідальності – інформаційна відповідальність.