ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В.М. КОРЕЦЬКОГО

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця

на правах рукопису

**ТЕПТЮК ЄВГЕН ПЕТРОВИЧ**

УДК 342.727

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

**ТА СУДОВОГО ЗАХИСТУ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

081 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії)

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ **Є. П. Тептюк**

Науковий керівник: **Ющик Олексій Іванович**,

 доктор юридичних наук, професор

**Київ – 2018**

АНОТАЦІЯ

*Є.П. Тептюк* Конституційне право на доступ до публічної інформації: проблеми законодавчого регулювання та судового захисту – кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» (081 – Право). – Запорізький національний університет; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Запоріжжя – Київ, 2018.

Дисертацію присвячено визначенню природи та поняття конституційного права на доступ до публічної інформації, з’ясуванню проблемних питань у наявному порядку його реалізації та визначення ролі судового захисту в системі гарантування вказаного права. Актуальність дослідження зумовлена важливістю забезпечення права людини на доступ до публічної інформації, оскільки реальна можливість отримання цієї інформації є одним з головних засобів, який дозволяє здійснювати громадянський контроль за діями влади.

Досліджено поняття публічної інформації, встановлено, як визначає це поняття юридична наука і в якому значенні вказаний термін вживається в законодавстві України.

Здійснено критичний аналіз різних підходів до класифікації інформації. Відзначено, щодосить часто вибір критеріїв поділу інформації має випадковий характер, позбавлений достатніх логічних підстав, внаслідок чого поділена інформація не відзначається своєю специфікою і може належати одночасно до кількох груп. Тому запропоновано виділити два основні види: 1) інформація, що циркулює в живій природі без суспільства, опосередковуючи життєві процеси рослинного і тваринного світу (біологічна); 2) інформація, що циркулює у людському суспільстві (соціумна, соціальна).

Запропоновано розглядати публічну інформацію як соціальну інформацію, яка функціонує у сфері здійснення публічної влади та опосередковує публічно-владні суспільні відносини.

Зроблено аналіз понять «доступ до інформації» та «доступність інформації». Обґрунтовано авторське визначення поняття доступу до інформації як способу, який забезпечує суб’єктам інформаційного відношення належність їм соціальної інформації, яка є доступною, тобто придатною для її вільного зовнішнього і змістовного сприйняття та використання.

Відзначено, що предметом правового регулювання конституційного права на доступ до публічної інформації є конкретний аспект відношення, який спрямована увага та діяльність суб’єктів відношення.

Встановлені необхідні умові для належної реалізації права на доступну управлінську інформацію. Такими умовами є: 1) формування і визначення тієї або іншої публічної інформації як «доступної», 2) визначення кола суб’єктів, які мають право на відповідну публічну інформацію, 3) встановлення порядку взаємодії суб’єктів з приводу доступу до публічної інформації в межах інформаційного правовідношення.

Відзначено, що в науковій літературі реалізацію права на доступ до публічної інформації розглядають в активному та пасивному аспектах, але, разом з тим, не має спільної думки щодо визначення, які способи доступу до інформації необхідно зарахувати до пасивного, а які – до активного, при цьому одні автори розглядають цей аспект з боку запитувачів інформації, інші – з боку її розпорядників.

З огляду на різність позицій, запропоновано при визначені пасивного чи активного способу доступу до інформації, вбачати відповідні права та обов’язки суб’єктів інформаційних правовідносин (як запитувачів, так і розпорядників), оскільки лише з аналізу вказаного правовідношення можна встановити зміст вказаного права.

Проаналізовано зміст статей Конституції України та зроблено висновок, що в ній прямо не закріплено єдине інформаційне право людини – «право на інформацію», а лише окремі часткові інформаційні права людини на певні дії з інформацією. Крім того, відзначено, що «право на доступ до інформації» не виділено в окреме самостійне право людини, а входить до змісту інших інформаційних прав.

Підкреслено, що не будь-яка інформація, що знаходиться у владного суб’єкта і безпосередньо доступна для нього, є публічною інформацією, такою є тільки така інформація, яка має значення управлінської інформації і слугує для забезпечення процесу ухвалення та виконання управлінських рішень зазначеного владного суб’єкта або інших відповідних владних суб’єктів.

Зроблено висновок, що в контексті Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформація, яка знаходиться в органі влади чи у його службових осіб, але не стосується реалізації їх функцій (виготовлені працівником органу влади копії особистих документів чи сторонніх публікацій, групове письмове звернення співробітників до інших владних суб’єктів чи в ЗМІ тощо) не є публічною. Зазвичай, вказану інформацію виробляють поза обов’язками служби або всупереч їм, тому той, хто її створив, не є аутентичним суб’єктом публічної інформації.

Сформульоване авторське визначення конституційного права людини на доступ до публічної інформації як юридично наданий їй і забезпечений обовʼязками публічної влади та інших визначених законом субʼєктів спосіб гарантованого оволодіння публічною інформацією, необхідною для набуття і реалізації людиною свого права на інформацію та інших прав, законних інтересів і обовʼязків в інформаційних правовідносинах.

Проведено комплексний аналіз положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», на відповідність усталеним міжнародним принципам. Визначено недоліки законодавчого регулювання та проблеми вдосконалення законодавчого забезпечення права на доступ до публічної інформації в Україні.

Зроблено висновок, що значна частина міжнародних принципів знайшли відображення у Законі України «Про доступ до публічної інформації». Зазначено, що в ньому закріплено максимальну відкритість публічної інформації, визначено механізм доступу до неї, встановлено вимогу, що обмеження доступу до інформації можливе тільки на рівні закону, зобов’язано розпорядників інформації визначити відповідальних осіб за забезпечення

доступу громадян до інформації та опубліковувати інформацію, що становить суспільний інтерес.

Відзначено, що деякі принципи не знайшли відображення в цьому Законі, зокрема, принцип стимулювання відкритого уряду, принцип «переважання обнародування», принцип захисту інформаторів.

Запропоновано більш чітко визначити в Законі України «Про доступ до публічної інформації» поняття «публічна інформація», виходячи із загального розуміння, що публічною є соціальна інформація, яка опосередковує публічно-владні відносини в суспільстві.

Проаналізовано підходи до класифікації гарантій прав людини за їх видами які описані в літературі, підкреслено їх суперечливість, спричинена невиправдано широким розумінням поняття гарантій прав.

Визначено, що юридичні гарантії прав і свобод людини розподіляють за їх спрямуванням на два типи: а) діяння або акти публічної влади, спрямовані на збереження наявих прав і свобод людини, б) діяння або акти публічної влади, спрямовані на забезпечення реальної можливості здійснення людиною її прав і свобод.

Зроблено аналіз основних аспектів судового захисту як гарантії права людини на доступ до публічної інформації, що дозволило визначити способи вказаної гарантії та її форми.

Досліджено основні положення Українського законодавства, що регулює судовий захист права на доступ до публічної інформації.

Стверджується, що судовий захист права на доступ до публічної інформації потребує для його належної реалізації належного правового закріплення та гарантування з точки зору його доступності для кожної людини.

Зазначено, що прагнення людини бути інформованою про діяльність органів влади з метою задоволення своїх інформаційних та інших потреб набуває значення фактично абсолютного права на доступ до правосуддя. Проаналізовано взаємодію Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Кодексу адміністративного судочинства України у процесі їх практичної реалізації, під час застосування судами на практиці.

Відзначено діяльність Вищого адміністративного суду України, проаналізовано Постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року №10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», в якій реалізовано намагання судової влади заповнити допущені законодавцем прогалини.

Зроблено висновок, що в Україні основний обов’язок по захисту конституційного права людини на доступ до публічної інформації покладений на адміністративні суди, але його виконання значною мірою залежить від того, як виконано вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації» і як складається практика реалізації вказаного права у відносинах громадян з публічною владою.

Зроблено вибірковий аналіз судової практики розгляду справ, з приводу порушеного права на доступ до публічної інформації. Це дало змого визначити проблеми, які виникають у людини під час реалізації цього права.

Зроблено висновок, що в Україні основний обов’язок по захисту конституційного права людини на доступ до публічної інформації покладений на адміністративні суди, які в цілому забезпечують його захист, що підтверджує судова практика.

Визначено проблемні питання та запропоновано основні напрямки вдосконалення гарантування права на доступ до публічної інформації в Україні, сформульовано теоретичні положення, практичні висновки, пропозиції та рекомендації стосовно вдосконалення законодавчого регулювання забезпечення права на доступ до публічної інформації в Україні.

*Ключові слова:* інформація, публічна інформація, доступність інформації, доступ до інформації, конституційне право на доступ до публічної інформації, юридичні гарантії конституційного права на доступ до публічної інформації, судовий захист конституційного права на доступ до публічної інформації.

**Список публікацій здобувача за темою дисертації,**

**в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

***Статті у наукових фахових виданнях України з юридичних наук:***

1. Тептюк Є. П. [Форми реалізації конституційного права громадян на доступ до публічної інформації](http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo01/part_1/15.pdf) // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки». 2014. Вип. 1. Т. 1. С. 78–82.
2. [Тептюк Є. П.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A2%D0%B5%D0%BF%D1%82%D1%8E%D0%BA%20%D0%84$) Конституційно-правове визначення поняття права на доступ до публічної інформації // [Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9674042:%D0%AE%D1%80.). 2014. Вип. 7. С. 85‒87.
3. Тептюк Є. П. Право на доступ до публічної інформації як обʼєкт конституційно-правових відносин // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 24. Т. 1. С. 159–162.
4. [Тептюк Є.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A2%D0%B5%D0%BF%D1%82%D1%8E%D0%BA%20%D0%84$) П. Система гарантій забезпечення конституційного права громадян на доступ до публічної інформації // [Юридичний вісник](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9614629). 2014. № 2. С. 56‒60.
5. Тептюк Є. П. [Проблема інформаційної відкритості публічної влади в Україні](http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo04/part_1/20.pdf) // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 4 Т.1. С. 80–84.

***Стаття у науковому періодичному виданню з юридичних наук включеному до міжнародних наукометричних баз даних:***

1. [Тептюк Є. П.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A2%D0%B5%D0%BF%D1%82%D1%8E%D0%BA%20%D0%84$) Судовий захист в системі гарантій забезпечення конституційного права громадян на доступ до публічної інформації //[Молодий вчений](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%96101120). 2015. № 11(1). С. 141‒144.

***Стаття у науковому фаховому виданню з юридичних наук включеному до міжнародних наукометричних баз даних:***

1. Тептюк Є. П. Конституційне закріплення юридичних гарантій права на доступ до публічної інформації в Україні // Юридичний науковий електронний журнал. 2017. №6/2017. С. 58‒61.

***Тези наукових доповідей:***

1. Тептюк Є. П. Проблемні питання реалізації права на доступ до публічної інформації через інформаційний запит // Інтелектуальна власність: погляд з ХХІ століття: Збірник наукових праць за матеріалами Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Черкаси, 26-27 вересня 2012 р.). Черкаси : Чабаненко Ю.А., 2012. С. 67‒73.
2. Тептюк Є. П. Конституційно–правове визначення поняття права на доступ до публічної інформації // Нове міжнародне та національне законодавство – нові завдання юридичної науки : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ,14-15 вересня 2013 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2013. С. 34‒36.
3. Тептюк Є.П. Право на доступ до публічної інформації як обʼєкт конституційно-правових відносин // Політико-правові реформи становлення громадянського суспільства в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 20-21 вересня 2013 р.). Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. С. 34‒39.
4. Тептюк Є. П. Міжнародні стандарти гарантування права громадян на доступ до публічної інформації // Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17-18 липня 2015 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів–юристів», 2015. С. 33‒36.
5. Тептюк Є.П. Європейський суд з прав людини як гарантія захисту права на доступ до публічної інформації в Україні // Актуальні проблеми державно–правового розвитку України в контексті євроінтеграційних процесів: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 23-24 червня 2016 р.). Запоріжжя : «Просвіта», 2016. С. 219‒222.

**SUMMARY**

*Teptyuk Ye. P.* Constitutional right to access public information: problems of legislative regulation and judicial protection. – On the rights of the manuscript.

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law (081 – Law). – Zaporizhzhya National University; V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Zaporizhzhya – Kyiv, 2018.

The dissertation is devoted to the definition of the nature and concept of the constitutional right to access public information, to clarify the problem issues in the existing order of its implementation and to determine the role of judicial protection in the system of guaranteeing this right. The urgency of the study is due to the importance of ensuring the human right to access public information, since the real possibility of obtaining this information is one of the main means that allows for civilian control over the actions of the authorities.

It is investigated what such public information is, how does the legal science understand this concept and in what meaning the given term is used in the legislation of Ukraine.

Critical analysis of different approaches to classification of information carried out. It noted that quite often the choice of the criteria for the division of information is random, devoid of sufficient logical reasons, resulting in divided information not marked by its specificity and may belong simultaneously to several groups. Therefore, it is proposed to distinguish two main types: 1) information circulating in a living nature without a society, mediating the life processes of the plant and animal world (biological); 2) information circulating in the human society (socium, social).

It proposed to consider public information as social information that functions in the field of public authority and mediates public–power social relations.
An analysis of such concepts as "access to information" and "availability of information" made. The author’s definition of the concept of access to information is substantiated – as a method that provides subjects with an informational relation of belonging to them social information that is accessible, that is, suitable for its free external and content perception and use.

It noted that the subject of legal regulation of the constitutional right to access public information is a specific aspect of the attitude that focuses attention and activity of the subjects of the relationship.

The necessary conditions for the proper realization of the right to accessible administrative information are established. Namely: 1) the formation and definition of one or another public information as "accessible"; 2) determination of the range of entities that have the right to relevant public information; 3) establishment of the procedure of interaction of subjects on access to public information in the framework of information rights.

It noted that in the scientific literature the right to access public information is considered in an active and passive aspect, but. Same time, it has no unanimity about determining which ways to access information should be considered passive, and which – to active, with this one authors are looking at this aspect from the requesters of information, others on the part of its administrators.

Given the difference in positions, it is suggested, when determining the passive or active way of access to information, to see the corresponding rights and obligations of subjects of information legal relationships (both the requesters and administrators), since only from the analysis of the specified relationship can establish the content of this right .

The article analyzes the content of the articles of the Constitution of Ukraine and concludes that it does not directly consolidate a single information right of a person – the right to information; it only consolidates certain partial information rights person certain actions with information. In addition, noted that the right to access information not allocated a separate independent right of a person, but included content of other information rights.

It emphasized that not all information that is in the power of the subject and directly accessible to him is public information; such is only such information that is relevant to management information and serves to ensure the process of approving and executing management decisions of the given entity or other relevant authorities.

The conclusion is made that it not public in the context of the Law of Ukraine "On access to public information" and information which although it is in the authority or its officials. But not related to the implementation of their functions (copies of personal documents made by the employee of the authority or third party publications, group writing to other authorities or in the media, etc.).

Typically, the information given is out of service or in contravention of the service so the one who created it is not an authentic subject of public information.

The constitutional human right to access public information as legally granted to it and secured by the duties of public authorities and other entities determined by law, the way of guaranteed acquisition of public information necessary for the acquisition and realization by a person of his right to information and other rights, legal interests and responsibilities in information legal relations.

A comprehensive analysis of the provisions of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" carried out compliance with established international principles. The shortcomings of legislative regulation of this right are identified problems of improving the legislative provision of the right to access public information in Ukraine indicated.

It concluded that significant part of international principles reflected in this Law of Ukraine "On Access to Public Information". It indicates that it establishes the maximum openness of public information, determines the mechanism of access to it, establishes the requirement that restriction of access to information is possible only at the level of law the information managers must determine the responsible persons for ensuring access of citizens to information and publishing information that is of public interest.

At the same time noted that some principles not reflected in this Law, in particular, the principle of promotion of an open government, the principle of "prevalence of disclosure" the principle of protecting informants.

It proposed more clearly define in the Law of Ukraine "On access to public information" the concept of "public information", based on the general understanding that social information is public that mediates public-power relations in society.

The existing approaches to the classification of human rights guarantees according to their types analyzed in the literature their contradictions emphasized, which based on an unjustified broad understanding of the concept of guarantees of rights. It has been determined that legal guarantees of human rights and freedoms are allocated on the basis of: a) acts or acts of public authority aimed at preserving existing,

b) acts or acts of public authority aimed at ensuring the real possibility for a person to exercise his rights and freedoms.

The analysis of the main aspects of judicial protection as a guarantee of human rights for access to public information has been analyzed, which allowed determine the means of the given guarantee and its form.

The main provisions of the Ukrainian legislation regulating judicial protection of the right to access public information investigated.

It argued that the judicial protection of the right to access public information, for its proper implementation, requires proper legal consolidation and guarantee in terms of its accessibility for every person.

It noted that the desire of the person informed about the activities of the authorities in order to meet their information and other needs acquires the importance of virtually absolute right to access to justice.

The interaction of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" and the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine, in the process of their practical implementation, during application by the courts in practice is analyzed.

It noted that the work of the Higher Administrative Court of Ukraine analyzed by the Resolution of the Plenum of the Supreme Administrative Court of Ukraine No 10 dated September 29, 2016 "On the Practice of Administrative Courts’ Application of the Law on Access to Public Information". From which it seen, about the efforts of the judicial branch to fill the gaps allowed by the legislator.

It concluded that in Ukraine the main duty to protect the constitutional human right to access public information imposed on administrative courts. Fulfillment of this duty depends to large extent on how the requirements of the Law of Ukraine "On access to public information" fulfilled and how the practice of implementing this right in the relations of citizens with public authorities develops. It is determined the basis of a selective analysis of the judicial practice in the consideration of cases concerning the violation of the right to access public information problems that arise in a person during the exercise of this right. It concluded that in Ukraine the primary duty to protect the constitutional human right to access public information to imposed administrative courts, which in general ensure its protection, which confirms judicial practice.

The problem issues identified and the ways of their solution and directions of improving the guarantee of the right to access public information in Ukraine formulated, the theoretical positions, practical conclusions, suggestions and recommendations concerning the improvement of the legislative regulation of ensuring the right to access public information in Ukraine formulated.

***Key words:*** information, public information, accessibility to information, access to information, right to access public information, legal guarantees of the right to access public information, judicial protection of the right to access public information.

**Список публікацій здобувача за темою дисертації,**

**в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

***Статті у наукових фахових виданнях України з юридичних наук:***

* + - 1. Тептюк Є. П. [Форми реалізації конституційного права громадян на доступ до публічної інформації](http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo01/part_1/15.pdf) // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : «Юридичні науки». 2014. Вип. 1. Т. 1. С. 78–82.
			2. [Тептюк Є. П.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A2%D0%B5%D0%BF%D1%82%D1%8E%D0%BA%20%D0%84$) Конституційно-правове визначення поняття права на доступ до публічної інформації // [Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9674042:%D0%AE%D1%80.). 2014. Вип. 7. С. 85‒87.
			3. Тептюк Є. П. Право на доступ до публічної інформації як обʼєкт конституційно–правових відносин // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 24. Т. 1. С. 159–162.
			4. [Тептюк Є.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A2%D0%B5%D0%BF%D1%82%D1%8E%D0%BA%20%D0%84$) П. Система гарантій забезпечення конституційного права громадян на доступ до публічної інформації // [Юридичний вісник](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9614629). 2014. № 2. С. 56‒60.
			5. Тептюк Є. П. [Проблема інформаційної відкритості публічної влади в Україні](http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo04/part_1/20.pdf) // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 4 Т.1. С. 80–84.

***Стаття у науковому періодичному виданню з юридичних наук включеному до міжнародних наукометричних баз даних:***

* + - 1. [Тептюк Є. П.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A2%D0%B5%D0%BF%D1%82%D1%8E%D0%BA%20%D0%84$) Судовий захист в системі гарантій забезпечення конституційного права громадян на доступ до публічної інформації //[Молодий вчений](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%96101120). 2015. № 11(1). С. 141‒144.

***Стаття у науковому фаховому виданню з юридичних наук включеному до міжнародних наукометричних баз даних:***

* + - 1. Тептюк Є. П. Конституційне закріплення юридичних гарантій права на доступ до публічної інформації в Україні // Юридичний науковий електронний журнал. 2017. №6/2017. С. 58‒61.

***Тези наукових доповідей:***

* + - 1. Тептюк Є. П. Проблемні питання реалізації права на доступ до публічної інформації через інформаційний запит // Інтелектуальна власність: погляд з ХХІ століття: Збірник наукових праць за матеріалами Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Черкаси, 26-27 вересня 2012 р.). Черкаси : Чабаненко Ю.А., 2012. С. 67‒73.
			2. Тептюк Є. П. Конституційно–правове визначення поняття права на доступ до публічної інформації // Нове міжнародне та національне законодавство – нові завдання юридичної науки : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ,14-15 вересня 2013 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2013. С. 34‒36.
			3. Тептюк Є.П. Право на доступ до публічної інформації як обʼєкт конституційно–правових відносин // Політико-правові реформи становлення громадянського суспільства в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 20-21 вересня 2013 р.). Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. С. 34‒39.
			4. Тептюк Є. П. Міжнародні стандарти гарантування права громадян на доступ до публічної інформації // Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17-18 липня 2015 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2015. С. 33‒36.
			5. Тептюк Є.П. Європейський суд з прав людини як гарантія захисту права на доступ до публічної інформації в Україні // Актуальні проблеми державно–правового розвитку України в контексті євроінтеграційних процесів:

матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 23-24 червня 2016 р.). Запоріжжя : «Просвіта», 2016. С. 219‒222.

**ЗМІСТ**

**ВСТУП…………………………………………………………………………....3**

**РОЗДІЛ 1. ПРАВО ЛЮДИНИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА**

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ В УКРАЇНІ………………………..12**

1.1. Поняття публічної інформації ……………………………………………..12

1.2. Доступ до публічної інформації як предмет правового регулювання.......31

1.3. Право на доступ до публічної інформації у системі

конституційних прав людини і громадянина ………………………………….48

Висновки до розділу 1………………………………………………………….. 68

**РОЗДІЛ 2. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ГАРАНТУВАННЯ ТА СУДОВИЙ ЗАХИСТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ЛЮДИНИ**

**НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ…………………………….71**

2.1. Законодавче регулювання доступу до публічної інформації

в Україні у контексті міжнародних стандартів………………………………...71

2.2. Юридичні гарантії права на доступ до публічної інформації ……………89

2.3. Судовий захист як юридична гарантія права на доступ

до публічної інформації ……………………………………………………….110

Висновки до розділу 2 …………………………………………………………129

**РОЗДІЛ 3. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА І ПРАКТИКИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВА**

**НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ......................131**

3.1. Забезпечення судового захисту права на доступ до публічної

інформації в Україні…………………………………………………………...131

3.2. Практика розгляду судами справ щодо порушення права

на доступ до публічної інформації. …………………………………………...148

3.3. Напрями вдосконалення законодавчого регулювання та судового

захисту права на доступ до публічної інформації в контексті

судово-правової реформи……………………………………………………..164

Висновки до розділу 3…………………………………………………………183

**ВИСНОВКИ…………………………………………………………………..185**

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……………………………..........189**

**ДОДАТКИ…………………………………………………………………..... 215**

**ВСТУП**

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Демократичний розвиток України є неможливим без свідомої активної участі громадян у процесі формування і прийняття рішень органами публічної влади та без контролю за їхньою діяльністю з боку суспільства, що передбачає отримання кожним його членом достовірної і повної інформації про цю діяльність. Забезпеченню цієї інформаційної потреби слугує право кожної людини на інформацію, що в сучасному інформаційному суспільстві є одним із ключових конституційних прав людини і громадянина, яке закріплено у фундаментальних міжнародних актах – Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини та Міжнародному пакті про громадянські і політичні права. У нашій державі право на інформацію також закріплене Конституцією України.

З прийняттям у 2011 році Закону України «Про доступ до публічної інформації» в національне законодавство було введене раніше відсутнє в ньому поняття «публічна інформація» і по-новому регулюються питання права кожного на доступ до інформації, що є у сфері діяльності субʼєктів владних повноважень, а також питання гарантій зазначеного права.

Аналіз стану фактичної реалізації законодавства про доступ до публічної інформації показує, що на практиці далеко не завжди це право забезпечено належним чином, що владні субʼєкти залишаються зацікавленими у всілякому обмеженні доступу суспільства до наявної у них інформації. Це є причиною того, що і на сьогодні не вирішено низку важливих проблем, так чи інакше повʼязаних із гарантуванням конституційного права людини і громадянина на доступ до публічної інформації владних структур та здійснення громадянського контролю за діяльністю влади. За цих обставин набуває актуального значення потреба вивчення зазначених проблем, необхідність їх теоретичного дослідження і формулювання відповідних наукових рекомендацій.

Аналіз наукової літератури засвідчує, що проблеми інформаційного права від початку 2000-х років стають предметом активного дослідження серед вітчизняних вчених-правознавців. У дисертаційних працях розглядають питання інформації як обʼєкта цивільно-правових відносин (Є. Петров, 2003), права на інформацію в цивільному праві України (Б. Гоголь, 2010), права фізичної особи на власні персональні дані в цивільному праві України (О. Дмитренко, 2010), визначення конституційних засад правового регулювання інформаційної сфери (Т. Чубарук, 2010), інформаційних правовідносин (Д. Шпенов, 2012), характеристики обʼєкта інформаційних правовідносин у загальнотеоретичному аспекті (С. Стасюк, 2013) та інші. Досліджують також право на доступ до інформації в Україні у конституційно-правовому аспекті (О. Нестеренко, 2008; О. Каплій, 2014) та адміністративно-правовому аспекті (Л. Рудник, 2015).

Разом з тим, поняття публічної інформації та доступу до неї відповідно до положень Закону України про доступ до публічної інформації і практики його реалізації та застосування в судах досі не було предметом спеціальних досліджень.

У звʼязку з цим актуальним як з практичного, так і з теоретичного погляду стає наукове дослідження, спрямоване на визначення поняття конституційного права на доступ до публічної інформації і його гарантій, вивчення проблемних питань щодо порядку його реалізації, зокрема, практики судового захисту цього права.

Теоретичне дослідження зазначеної проблематики повинно сприяти вирішенню завдань удосконалення чинного законодавства в інформаційній сфері та практики його застосування в Україні при реалізації права кожної людини на доступ до публічної інформації субʼєктів владних повноважень.

Дане дисертаційне дослідження ґрунтується на наукових здобутках різних галузей знань: філософії, теорії управління, теорії інформації тощо, зокрема, на працях таких вчених як В. Афанасьєв, Л. Беккер, Н. Вінер, Б. Грушин, Л. Губерський, М. Кастельс, В. Коган, В. Пилипчук, В. Степанов, А. Суханов, Є. Тавокін, В. Парсонс, В. Цонєв, Ф. Шарков, К. Шеннон та ін.

У роботі використано також наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених–юристів: С. Алексеєва, Е. Аблякімової, О. Андрійко, І. Бачило, В. Бачиніна, О. Білоскурської, С. Братуся, А. Венгерова, В. Вешнякова, Б. Гоголя, О. Дмитренко, О. Зайчука, О. Каплій, А. Колодія, В. Копейчикова, В. Копилова, Б. Кормича, Т. Костецької, О. Кохановської, В. Крижановського, А. Крусян, Ю. Кудрявцева, П. Кузнєцова, А. Марущака, М. Матузова, А. Міцкевича, Н. Мяловицької, П. Недбайла, В. Нерсесянца, О. Нестеренко, А. Олійник, Н. Оніщенко, О. Петришина, Є. Петрова, В. Погорілка, О. Пушкіної, П. Рабіновича, М. Рассолова, Н. Рудакова, Л. Рудник, В. Сіренка, О. Скрипнюка, Т. Слiнько, С. Стасюк, В. Стефанюка, В. Тація, М. Теплюка, Ю. Тодики, М. Травнікова, Р. Халфіної, Т. Чубарук, Ю. Шемшученка, Д. Шпенова, О. Ющика та ін.

Нормативною та емпіричною базою дослідження є Конституція України і законодавство України, конституції інших країн, міжнародно-правові акти з питань прав людини та їх судового захисту, а також рішення Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України, постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України і судова практика з питань реалізації права громадян на доступ до публічної інформації за період 2011-2017 років.

**Звʼязок роботи теми з науковими програмами, планами, темами**. Дисертація виконана в межах планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2015-2016 рр., комплексних наукових проектів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) .

Тема дисертації відповідає Основним науковим напрямам та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014-2018 рр., затвердженим Постановою Президії Національної академії наук України від 20 грудня 2013 р. № 179, а також Перспективним напрямам кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями (Рішення Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11).

**Мета і завдання дослідження**. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, міжнародних актів, судової практики, критичного осмислення наукових праць вітчизняних та зарубіжних авторів визначити природу і наукове поняття конституційного права на доступ до публічної інформації, його місце в системі конституційних прав людини і громадянина, та виробити пропозиції щодо його законодавчого регулювання і судового захисту в Україні.

Для досягнення цієї мети передбачено вирішення таких завдань:

- визначити зміст поняття публічної інформації;

- зʼясувати сутність доступу до публічної інформації як предмета правового регулювання;

- визначити природу права на доступ до публічної інформації, поняття цього права та місце в системі конституційних прав людини і громадянина;

- проаналізувати чинне законодавство України в частині визначення права на доступ до публічної інформації, порядку реалізації і гарантування цього права в контексті міжнародних стандартів;

- охарактеризувати юридичні гарантії права на доступ до публічної інформації;

- сформулювати поняття судового захисту як юридичної гарантії права на доступ до публічної інформації, здійснити аналіз практики її забезпечення;

- запропонувати напрями удосконалення законодавчого забезпечення та судового захисту права на доступ до публічної інформації в Україні та сформулювати відповідні пропозиції.

*Обʼєкт дослідження* становлять правові відносини, що складаються у сфері забезпечення конституційного права на доступ до публічної інформації.

*Предметом дослідження* є конституційне право людини і громадянина на доступ до публічної інформації та його судовий захист в Україні.

**Методи дослідження**. У процесі виконання дисертаційного дослідження було використано філософсько-світоглядні, загальнонаукові та спеціально-наукові методи, що зумовлені предметом і завданнями дослідження.

За допомогою діалектичного методу розкрито природу конституційного права на доступ до публічної інформації у взаємозвʼязку з відповідними обовʼязками субʼєктів владних повноважень, а також взаємозвʼязок цього права з правом на інформацію та його місце в системі конституційних прав і свобод людини в Україні, а також за допомогою цього методу досліджуване право розглянуто в його історичному розвиткові (підрозділи 1.3, 2.1).

Методи аналізу та синтезувикористанопри формулюванні понять інформації, публічної інформації та доступу до інформації, права на доступ до публічної інформації, а також юридичних гарантій і судового захисту як важливої юридичної гарантії прав людини (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2).

Порівняльно-правовийметод дав змогу розкрити різні аспекти права на інформацію і на доступ до інформації та порядку реалізації і забезпечення вказаного права в Україні та інших країнах (підрозділи 2.1, 2.3, 3.1).

Історичний метод використано для зʼясування процесу становлення права на доступ до публічної інформації в національних правових системах і на міжнародно-правовому рівні, дослідження ролі спеціалізованих інституцій у механізмі забезпечення права на доступ до інформації зарубіжних країн, що дало змогу виявити динаміку розвитку законодавства у вказаній сфері суспільних відносин (підрозділ 2.1).

Статистичний метод дав можливість виявити конкретні характеристики і тенденції у практиці забезпечення права на доступ до публічної інформації шляхом звернення до суду (підрозділ 2.2).

Лінгвістичний метод використано при зʼясуванні змісту низки термінів, зокрема, таких як «інформація», «комунікація», «доступ», «доступність» тощо (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1).

Метод прогнозування уможливив формулювання пропозицій щодо вдосконалення законодавства про доступ до публічної інформації в Україні (підрозділ 3.3).

Основні висновки, положення та результати наукового дослідження ґрунтуються на аналізі засад Конституції України, конституцій деяких держав світу, чинного законодавства України та зарубіжних держав, міжнародних правових актів, рішеннях Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України, адміністративних судів України, юридичної наукової літератури, аналітичних та статистичних матеріалів.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що дисертація є одним із перших у вітчизняній науці конституційного права дослідженням, у якому здійснено комплексний аналіз проблеми конституційно-правового і законодавчого регулювання та гарантій реалізації конституційного права людини на доступ до публічної інформації, визначено його природу і місце в системі прав людини, а також обґрунтовано, що судовий захист вказаного права є його визначальною юридичною гарантіє, сформулювано низку нових теоретичних положень, висновків та науково-практичних рекомендацій, а саме:

*уперше*:

- на науковому рівні зроблено висновок на основі порівняльного аналізу інформаційного законодавства України з відповідними міжнародними стандартами у вказаній сфері про більш низький рівень визначення права на доступ до публічної інформації та гарантій його реалізації в Конституції України у порівнянні з їх законодавчим визначенням;

- обґрунтовано авторське визначення поняття «доступ до інформації» як способу, який забезпечує субʼєктам інформаційних відносин належність їм соціальної інформації, яка є доступною;

- запропоновано авторську дефініцію «доступність інформації», яка означає придатність інформації для її вільного зовнішнього і змістовного сприйняття та використання;

- сформульовано авторське визначення конституційного права людини на доступ до публічної інформації як юридично наданий їй і забезпечений обовʼязками публічної влади та інших визначених законом субʼєктів спосіб гарантованого оволодіння публічною інформацією, необхідною для набуття і реалізації людиною свого права на інформацію та інших прав, законних інтересів і обовʼязків в інформаційних правовідносинах;

- виокремлено і охарактеризовано умови реалізації права людини на доступ до публічної інформації, а саме: формування і визначення тієї або іншої публічної інформації як доступної; визначення кола субʼєктів, які мають право на відповідну публічну інформацію; встановлення порядку взаємодії субʼєктів з приводу доступу до публічної інформації в межах інформаційних правовідносин;

- визначено судовий захист як ключову гарантію конституційного права людини на доступ до публічної інформації, способи та форми вказаної гарантії;

- зʼясовано на основі аналізу судової практики розгляду справ з приводу порушеного права особи на доступ до публічної інформації проблеми, які виникають при реалізації людиною її конституційного права на доступ до публічної інформації;

- запропоновано ряд пропозицій стосовно удосконалення чинного інформаційного законодавства, зокрема, пропозицію систематизувати статті 32, 34 та 50 Конституції України, обʼєднавши їх в одну статтю про право на інформацію, в якій визначити також право на доступ до інформації та право на доступ до публічної інформації, а також конституційні гарантії зазначених інформаційних прав, на відміну від тих конституційних прав, що передбачені чинними статтями 40 і 57 Конституції України;

*удосконалено*:

- визначення поняття «інформації» як особливої форми вираження обʼєктивної реальності, повʼязаної з відбиттям останньої у процесі взаємодії живих істот між собою та з неорганічною природою, що спонукає їх до виконання певної роботи;

- критерії віднесення інформації до категорії публічної, згідно з якими такою є лише вироблена певним владним субʼєктом інформація управлінського характеру для забезпечення процесу ухвалення та виконання управлінських рішень цього субʼєкта або інших відповідних владних субʼєктів;

- характеристику змісту поняття гарантії права людини на доступ до публічної інформації такими субʼєктами як держава, недержавні суспільні організації та установи, а також міжнародні організації;

- пропозиції стосовно законодавчого забезпечення права на доступ до публічної інформації в частині уніфікації терміну «інформація» у всіх нормативно-правових актах;

*набули подальшого розвитку*:

- положення теорії права щодо визначення інформації як специфічного обʼєкта правового регулювання;

- пропозиції щодо конституційного закріплення інформаційних прав людини і громадянина;

- висновки стосовно потреби дальшого посилення юридичних гарантій конституційного права на доступ до публічної інформації;

- обґрунтування необхідності вдосконалення законодавства про доступ до інформації шляхом систематизації інформаційного законодавства.

**Практичне значення одержаних результатів** зумовлене актуальністю дослідження, його новизною та висновками теоретичного і прикладного характеру.

Теоретичні положення, висновки та пропозиції дисертаційного дослідження можуть бути використані:

- *у правотворчій діяльності -* для вдосконалення інформаційного законодавства, а також в організації роботи органів влади із забезпечення конституційного права людини на доступ до публічної інформації та судового захисту цього права. Врахування сформульованих у дисертації рекомендацій на практиці сприятиме посиленню гарантій прав людини в Україні;

- *у* *науково-дослідницькій роботі* - для врахування у подальших наукових дослідженнях проблематики інформаційного права і прав людини та вивченні проблем організації державного управління на демократичних засадах;

- *у* *навчальному процесі* - при викладанні курсів конституційного права України та інформаційного права;

- *у правовиховній роботі* - для підвищення рівня професійної культури посадових і службових осіб у процесі їх діяльності по розгляду інформаційних запитів;

- *у правозахисній діяльності* - як теоретичний матеріал для додаткової поінформованості населення про порядок реалізації та захисту права на доступ до інформації про діяльність органів влади, виховання у суспільства поваги до права і закону.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора. Для аргументації окремих положень дисертації використовувалися праці інших учених, на які обовʼязково зроблено посилання.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення та висновки дисертації було оприлюднено на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема: ІІ Всеукраїнській науково-практичній конференції «Інтелектуальна власність: погляд з ХХІ століття» (Черкаси, 26-27 вересня 2012 р.; тези опубліковано); міжнародній науково-практичній конференції «Нове міжнародне та національне законодавство – нові завдання юридичної науки» (Київ, 14-15 вересня 2013 р.; тези опубліковано); міжнародній науково-практичній конференції «Політико-правові реформи: становлення громадянського суспільства в Україні» (Херсон, 20-21 вересня 2013 р.; тези опубліковано); міжнародній науково-практичній конференції «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні» (Харків, 17-18 липня 2015 р.; тези опубліковано); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті євроінтеграційних процесів» (Запоріжжя, 23-24 червня 2016 р.; тези опубліковано).

**Публікації.** Основні положення дисертації відображено в 12 наукових публікаціях, з яких шість опубліковано у наукових фахових виданнях з юридичних наук, дві публікації розміщені у наукових виданнях з юридичних наук, які внесені до міжнародних наукометричних баз даних, та опубліковано п’ять тез виступів у збірниках наукових конференцій.

**Структура роботи.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на девʼять підрозділів, висновків, а також списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 216 сторінок, з них 188 – основний текст, 26 (296 найменувань) – список використаних джерел, 2 – додатки.

**РОЗДІЛ 1**

**ПРАВО ЛЮДИНИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

 **1.1 Поняття публічної інформації**

Специфіка дослідження будь-якого конституційного права людини зумовлена змістом цього права, а він визначається залежно від того, яким є предмет відповідного права людини. Щодо досліджуваного нами права, таким предметом є доступ до публічної інформації, право на який гарантоване кожному законодавством України, тому насамперед ми повинні розглянути вказаний предмет досліджуваного права.

Для з’ясування поняття «доступ до публічної інформації» необхідно, перш за все, встановити, що таке публічна інформація, як розуміє це поняття юридична наука і в якому значенні вказаний термін вживається в законодавстві України. Для цього з’ясуємо, що означає взагалі поняття «інформація».

Якщо звернутися до словникового тлумачення терміну «інформація», то можна відзначити, що його єдиного значення до цього часу ще не вироблено. Слово «інформація» походить від латинського «informatio», що означає «роз’яснення, виклад, певні відомості про об’єкти навколишнього світу» [281, с. 241]. Як припускає П. Кузнєцов, при утворенні слова «інформація» малося на меті позначити певну сутність, яку воно мало виразити [110, с. 68].

У старослов’янській мові відсутнє слово «інформація». Разом з тим, у різних мовних стилях (офіційному, церковному, художньому, діловому), заснованих на змішуванні візантійських і слов’янських мов, є слова і словосполучення, які за значенням споріднені зі словом «інформація» (*звістка, знання, пізнання, знати, зрозуміти, розуміти, осягати, вникати, позначати, відзначати, знак, знамення*) [160, с. 56]. У словниках, упорядкованих всередині ХІХ – першій половині ХХ століття (В. Даля [46], Брокгауза і Ефрона [280], Д.М. Ушакова [249], Ф.Ф. Павленкова [151]), слово «інформація» також відсутнє. С.І. Ожегов надає таке визначення слова «інформація»: відомості про навколишній світ та процеси, що в ньому відбуваються, повідомлення про стан справ, про стан чого-небудь [148, с. 393].

У сучасних європейських словниках інформацію визначають як спілкування, отримання знань, роботу інтелекту; знання, отримані від дослідження або навчання, інтелект, новини, факти, дані; сигнал або символ, що представляє певні дані [72]. Отже, в них значення слова «інформація» розглядають більш широко, не обмежуючись відомостями чи повідомленням, а трактують як символьну, текстову, графічну, числову, візуальну, звукову, комбіновану тощо форми подання відомостей чи певних даних [263, с. 122]. Ці дані мають відповідати таким критеріям: бути точними і своєчасними, конкретними і цільовими, поданими в контексті, який надає їм сенс і актуальність, спрямованими на більше розуміння і меншу невизначеність.

У наукових працях, в яких досліджують проблематику, пов’язану з інформацією, також є чимало визначень її поняття, проте і тут не відзначено її єдиного і точного розуміння. Водночас, відзначають два основні підходи до трактування інформації: філософсько-методологічний, згідно з яким інформація знаходиться в усіх матеріальних системах (зокрема у неорганічній природі з її властивістю відбиття, в якій є передача інформації), та функціональний, або кібернетичний підхід, згідно з яким інформація властива лише суспільству, живим істотам і кібернетичним пристроям (при цьому з інформацією пов’язують наявність здатності відбиття зовнішнього світу, що властива лише живим істотам і дає їм змогу пристосовуватися до навколишнього середовища) [111, с. 6].

Уперше у науковий обіг термін «інформація» в 1948 р. ввів К. Шеннон у своїй математичній теорії інформатики і теорії передавання даних каналами зв’язку, в якій під інформацією розумів усі види повідомлень. Він також запропонував ймовірні методи для визначення кількості інформації, що передається. Крім того, був запропонований субстанційно-кодовий опис процесу передавання інформації в комунікаційному процесі [275, с. 115].

На думку Н. Вінера, інформація – це позначення змісту, отриманого із зовнішнього світу в процесі нашого пристосування до нього і пристосування до нього наших почуттів. Процес отримання і використання інформації є процесом нашого пристосування до випадковостей зовнішнього середовища і нашої життєдіяльності в цьому середовищі. Дієво жити – це означає жити, маючи у своєму розпорядженні правильну інформацію. Таким чином, повідомлення й управління так само пов’язані із самою сутністю людського існування, як і з життям людини в суспільстві [33, с. 142].

Л.М. Беккер зазначав, що інформація може бути охарактеризована як збереження і відновлення її носієм упорядкованості станів і її джерела, яке впливає на цей носій [15, с. 93]. В. Ровенський, А. Уємов, Є. Уємова розуміють під інформацією повідомлення про події, що відбуваються як у зовнішньому щодо системи середовищі, так і в самій системі [210, с. 53]. С.Ф. Анісімов інформацією називає будь-яке повідомлення або передавання відомостей про будь-що, що заздалегідь не було відоме [6, с. 23].

Б.А. Грушин, Л.Н. Федотова, Е.Я. Таршис трактують інформацію як соціальне явище, тобто феномен, пов’язаний з діяльністю тих чи інших суб’єктів соціальних спільнот чи соціальних інститутів (наприклад, установ і організацій, які функціонують у суспільстві). Інформацією є будь-яке повідомлення (текст), що містить якісь відомості (нове знання) відносно того чи іншого об’єкта (предмета повідомлення) [125, с. 20-21].

А.О. Стрельцов у своїх роботах обґрунтовує органічну концепцію природи інформації, розглядаючи її як результат відображення об’єктів матеріального світу у двох формах – відомостей і повідомлень. При цьому він відзначив, що одержані організмом відомості використовують для формування й актуалізації «інформаційної моделі», в якій ці відомості закріплюються для подальшого використання з метою виявлення руху об’єктів матеріального світу, оцінки можливих наслідків цього руху для існування організму і вибору раціонального варіанта поведінки [236, с. 26].

На думку Б.С. Українцева, інформація виникає, навпаки, лише у високоорганізованій матерії і пов’язана з процесом управління; «без процесів управління… не може бути інформації» [252, с. 36]. З погляду І. Ю. Чайки, інформація є змістовною частиною процесу відображення, але існує незалежно від нього [268, с. 313].

В. Цонєв вважає, що інформація сама по собі не є відбиттям. Вона становить основу, яка дозволяє суб’єкту відображати об’єкт, тобто формувати його образ. Зі свого боку, відбиття не є інформацією, незважаючи на те, що його існування без останньої неможливе. Відбиття – це комплексний процес, у якому інформація передається суб’єкту, приймається ним і відтворює в ньому образ об’єкта. Іншими словами, інформація – необхідна передумова відбиття, а відбиття виступає як механізм фіксації і накопичення інформації поза її джерелом [266, с. 68]. А з погляду А.В. Шилейка і Т.І. Шилейко, будь-яка взаємодія між об’єктами, у процесі якої один об’єкт набуває деякої субстанції, а інший її не втрачає, можна назвати інформаційною взаємодією. Передана у цьому процесі субстанції і є «інформацією» [276, с. 57].

Ф. Махлуп зазначав, що інформація – процес передавання знань, сигналу чи повідомлення; інформацією є поточні дані про перемінні величини у певній галузі діяльності, систематизовані відомості про основні причинні зв’язки, які містяться у знанні, як понятті більш загального класу, відносно якого інформація є підлеглою; інформація – це знання, які передані кимось іншим чи набуті шляхом власного дослідження або вивчення; інформація – це знання про якусь особу, подію, випадок чи щось подібне [126, с. 36]. В. Пушкін та А. Урсул виділяють такі основні значення поняття інформації: повідомлення, інформування про стан справ, відомості про що-небудь, які передають люди; зменшувана невизначеність, що усувається в результаті отримання повідомлень; повідомлення нерозривно пов’язане з управлінням; сигнали в єдності синтаксичних, семантичних і прагматичних характеристик; передавання відображення [201, с. 293].

Є.В. Петров вважає, що інформація – це насамперед відомості про події та явища, які можуть бути пізнані особою та передані іншій особі у вигляді, придатному для сприйняття [157, с. 10].

На думку С.В. Ясечко інформація – це нематеріальні та неспоживчі за своєю сутністю, нерозривно пов’язані з конкретним матеріальним носієм та/або збережені суб’єктом, який їх передає, повідомлення і відомості, які мають кількісні і якісні характеристики та здатні мати товарну чи іншу цінність, а в разі їх протиправного використання – завдати збитку та моральної шкоди [286, с. 6].

На нашу думку, визначення інформації через категорію «відомості» є недосконалим, має ряд недоліків і потребує подальшого уточнення для уникнення термінологічних та юридичних конфліктів. Словник української мови визначає відомості: 1) повідомлення, вісті про кого- що-небудь; 2) певні факти, дані про кого- що-небудь; 3) знання у якій-небудь галузі [225, с. 615].

Ю.О. Мосенко зазначає, що поняття «відомості» виключає факт непізнаного, невідомого, що, у свою чергу, безумовно, містить певну інформацію, з якою у процесі пізнання відбуватиметься ознайомлення, результат якого і підпадає під поняття «відомості» [137, с. 105].

Як видно з наведених трактувань і підходів, інформацією називають зовсім різні речі, по-різному визначають і поняття інформації, зокрема залежно від сфери наукового пізнання.

На думку вчених, які стоять на позиції розширювального підходу, поняття інформації є загальнонауковим поняттям, тому воно охоплює обмін даними не тільки між людьми, а й між людиною та автоматом, між самими автоматами, а також обмін сигналами у тваринному та рослинному світі, передавання ознак від клітини до клітини, від організму до організму [229, с. 161]. Відтак, будь-яка взаємодія між будь-якими структурами або їх елементами відбувається за рахунок обміну інформацією. Отже, стверджують послідовники зазначеного підходу, усякий вплив однієї системи на іншу пов’язаний з передаванням інформації. Тому «інформація – це певний аспект взаємодії» [237, с. 66].

Ми вважаємо, що таке визначення інформації є надто абстрактним, оскільки розкриття властивостей будь-якого об’єкта через таке визначення як «певний аспект» не вказує на специфіку його змісту. Варто відзначити позицію К. І. Бєлякова, який стверджує, що визначення досліджуваної категорії залежить від конкретної галузі знань чи галузі суспільного життя, у якій дослідження (предметна галузь суспільних відносин, організація управління соціальною системою тощо), а також характеру завдань, для яких уведено це поняття [18, с. 12].

Водночас у науці є підхід, згідно з яким проблему доцільно розглядати на основі аналізу відмінностей у характері взаємодії (відбиття) на рівнях неорганічної та органічної природи. Так, у структурах неорганічного світу відтворення ознак, властивостей і відношень об’єкта, що відбивається, у вигляді передачі чи відтворення його кількісних і якісних параметрів, перетворення власних параметрів відсутні як особливі процеси [258, с. 326].

Таким чином, у структурі неорганічної природи немає ані здатності, ані механізмів породження інформації для надання їй якої-небудь матеріальної форми, для сприйняття зовнішніх впливів, що мають зміст (що властиве інформації). Тому в структурах неорганічної природи немає й бути не може ніякої інформації – ні тоді, коли вони перебувають у стані спокою, ні у процесі взаємодії [232, с. 52].

У науці також висловлено таку точку зору, згідно з якою інформацію розглядають як одну з трьох основних (поряд з матерією та енергією) субстанцій, що утворюють природний світ, у якому живе людина [165, с. 241]. Близька до цієї точки зору позиція В.Г. Афанасьєва, відповідно до якої інформація у найбільш широкому розумінні є результатом відбиття різноманітності дійсності, це повідомлення, відомості про неї. Вона не матеріальна, не енергетична за своєю сутністю, а мислиннєва, ідеальна категорія [11, с. 112].

Ми погоджуємося з тим, що інформація не притаманна неживій природі; саме тому вона не може належати до категорії енергії, оскільки енергія існує в усій природі взагалі (наприклад, сонячна енергія). З іншого боку, якщо інформацію розглядати як притаманну усій живій природі, а не тільки людині, то її не можна вважати категорією мислення, оскільки мислення властиве найбільш високому рівню розвитку матерії, а не всій живій природі. Крім того, у філософській науці матерію визначають як об’єктивну реальність, яка дана нам через відчуття.

Водночас, взаємодію та обмін різноманітними даними між живими істотами в літературі і на практиці називають також комунікацією. Тому виникає необхідність розрізняти поняття інформації та комунікації. Зокрема, автори підручника «Масова комунікація» ототожнюють вказані поняття, вказуючи, що інформація ніколи не буває нейтральною. Інформація, що передається засобами масової комунікації, об’єктивно впливає на людей. Проведено багато досліджень, метою яких було довести, що можна виконати настанову американської журналістики «news not views» (тобто новини без поглядів), але вони щоразу показували, що навіть без коментара, через добір новин чи якісь інші умови комунікатор свідомо чи несвідомо певним чином впливав на аудиторію [138, с. 116].

Під комунікацією в літературі розуміють загальну концепцію передавання інформації, проте в сучасній науці є багато визначень терміна «комунікація».

Слово «комунікація» (від латин. «communicatio» – повідомлення) позначає «зв’язок, повідомлення»; це спілкування, передавання інформації від людини до людини – специфічна форма взаємодії людей у процесі пізнавально-трудової діяльності за допомогою мови чи інших знакових систем [224 , с. 141].

Л. Баркер визначає комунікацію як «процес взаємопов’язаних елементів, що працюють разом, аби досягти необхідного результату або мети» [287, с. 5]. Згідно з визначенням А. Соколова, комунікацією є «безпосередня та доцільна взаємодія двох суб’єктів» [228, с. 24].

У словнику С.У. Гончаренка визначення комунікації наступне: це «риса особистості, здатність її до спілкування з іншими людьми, товариськість. Формується у процесі життя й діяльності людини в соціальній групі» [42, с. 174].

 К. Шеннон визначив поняття комунікації як передавання повідомлень у технічних системах зв’язку. На його думку, комунікація являє собою певну систему, в якій наявні джерело, передавач, канал, одержувач, місце призначення, шум. Комунікація означає, що джерело інформації вибирає бажане повідомлення, передавач кодує його в сигнали, а одержувач розшифровує сигнали в повідомлення [294, с. 379-423, 623-656].

Р. Мінц і Д. Белл зазначають, що комунікація є елементом соціальної еволюції, що характеризується примноженням, прискоренням і глобалізацією. Комунікація є основним ресурсом суспільного розвитку, завдяки якому США і розвинуті європейські країни стають інформаційними суспільствами, заснованими не на індустріальному виробництві з його традиційними галузями, а на новітніх інформаційних технологіях і виробництві нових знань [292, с. 170; 16, с. 95]. Для М. Кастельса комунікація, це – специфічний атрибут соціальної організації, який завдяки технологічному розвитку отримання, оброблення та передавання інформації став основою зростання виробництва [71, с. 121].

Основним у цих визначеннях є те, що комунікація не тотожна поняттю інформації, оскільки вона являє собою певний процес передавання інформації між певними суб’єктами чи об’єктами.

Разом з тим, у філософській літературі відзначають зв’язок інформації з практикою, акцентують на її практичному характері. Людська практика, вказує англійський філософ М. Корнфорт, завжди потребує наявності інформації. Інформація, яку ми вимагаємо для практики, починається з відчуттів. Однак чуттєві сприйняття самі по собі не є інформацією, хоча усі знання отримують і перевіряють через них. Інформація, якої потребує практика, комунікативна, вона виражається й передається шляхом мови. Відчуття не можна передати; але, отримуючи через відчуття дані про об’єкти своєї діяльності, люди формулюють і передають інформацію про них, щоб спрямувати практику і керувати нею.

Так само людям необхідна теорія, щоб інформувати практику, але її твердження перевіряти практичним досвідом нашої взаємодії з речами. Теорія, яка просто вказує нам, що робити, і не передбачає перевірки того, чи досягнута намічена ціль, не є інформативною. Чи є інформація дійсною, істинною, чи ні – це перевіряють лише практикою. У нас немає жодного іншого шляху пошуків істини – а саме, формування наших уявлень відповідно до фактів, – крім пошуків інформації для нашої практики і перевірки нею наших уявлень [100, с. 79-84].

М.О. Травников характеризує інформацію як правову категорію, що є центральною категорією інформаційного права, і відзначає, що науковий аналіз поняття інформація стикається з істотними, такими, що важко вирішуються, протиряччями. Вказує на термінологічну непослідовність щодо цього поняття як у законодавстві, так і в наукових працях, наводить багато підходів до визначення цього поняття у різних галузях знань, критично оцінюючи їх. З його погляду, більш правильною є функціональна концепція, яка пов’язує інформацію лише з функціонуванням систем, що самоорганізуються. Ця концепція визначає інформацію через динаміку інформаційних процесів і відображає за своєю сутністю динамічний аспект інформації. Вона заснована на тому постулаті, що інформація наявна лише в живих організмах (або кібернетичних системах) у вигляді відбиття (чуттєвих образів, слідів) матерії, яку організми використовують для адаптації до зовнішнього середовища і підтримання свого існування.

Формування завершеного уявлення про сутність інформації з позицій правової науки, – пише автор, – вимагає зупинитися ще на одному важливому аспекті цієї проблеми, а саме – спробувати дати відповідь на питання: ідеальна чи матеріальна інформація? На відміну від філософії, де все більше вчених підтримують точку зору про матеріальність інформації, в юриспруденції, навпаки, інформацію інтерпретують, в основному, як нематеріальну сутність. Піддати сумніву основну серед юристів точку зору про те, що інформація є ідеальною сутністю – непросте завдання. На думку автора, необхідний погляд на інформацію як на матеріальний результат відбиття реальності [250, с. 78-85].

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити такий висновок. У найбільш узагальненому, широкому розумінні інформація – це *особлива форма вираження об’єктивної реальності, що пов’язана з її відбиттям у процесі взаємодії живих організмів між собою, а також з неорганічною природою, яка спонукає їх до виконання певної роботи*.

Вважаємо за доцільне виходити з цього загального формулювання поняття «інформації» при визначенні поняття «публічна інформація» як одного з різновидів або однієї з форм існування інформації. Для цього треба встановити, як між собою співвідносяться поняття «інформація» та «публічна інформація», тобто розглянути їх під кутом зору поділу (класифікації) інформації взагалі.

У науковій літературі розглядають декілька варіантів класифікації інформації. Пропонують так звану «послідовну» класифікацію інформації, з виділенням об’єктів класифікації з більш загальних, і «паралельну», з неоднорідною інформаційною основою, що охоплює не якийсь один, а низку критеріїв [31, с. 741]. Зокрема, науковці здійснюють класифікацію інформації за такими критеріями.

За змістом: інформація про фізичну особу, інформація довідково–енциклопедичного характеру, екологічна інформація, інформація про товар (роботу, послугу), науково–технічна інформація, податкова інформація, правова інформація, статистична інформація, соціологічна інформація, геологічна інформація, медична інформація, банківська інформація та інші види інформації.

За порядком доступу: відкрита та закрита інформація (заборонена, таємна, конфіденційна, службова).

За суб’єктами – розпорядниками інформації: телевізійна інформація, радіопередавальна інформація, банерна інформація, інтернет–інформація, документована інформація.

За територією поширення: загальнодержавна інформація, регіональна інформація, місцева інформація, локальна інформація.

За формою: документована інформація, електронна інформація, сигнальна інформація, інша інформація.

За призначенням: масова інформація, спеціалізована інформація, професійна інформація.

За значенням для суспільства: необхідна інформація, нейтральна інформація, шкідлива інформація.

На нашу думку, такий підхід до класифікації інформації за різними критеріями є малопродуктивним, оскільки вибір її критеріїв має випадковий характер, позбавлений достатніх логічних підстав, внаслідок чого поділена інформація не відзначається своєю специфікою і може належати одночасно до кількох груп. Наприклад, одна й та сама інформація може бути одночасно спеціалізованою за призначенням, документованою, місцевою за територією поширення, і водночас нейтральною або шкідливою за її значенням для суспільства. Крім того, останній критерій взагалі є неконкретним, він має суб’єктивно-оцінний характер.

Якщо виходити із запропонованого нами вище визначення інформації, більш продуктивним є її поділ на два основні види: 1) інформація, що циркулює у живій природі без суспільства, опосередковуючи життєві процеси рослинного і тваринного світу (біологічна); 2) інформація, що циркулює у людському суспільстві (соціумна, соціальна).

Отже цією класифікацією ми суттєво звужуємо загальне поняття інформації до розгляду соціумної, або соціальної інформації, що безпосередньо стосується предмета нашої роботи. Адже для пізнання правової реальності прийнятним є не біологічний, а соціальний аспект, оскільки переважна більшість вчених розглядає право як соціальне явище.

Як відзначено в літературі стосовно інформації, біологічне відбиття можна назвати прямим (як безпосереднє відтворення сприйнятого буття), а соціальне – зворотним (через опредметнення ідеальних образів у матеріальних предметах [51, с. 89].

Аналіз літератури також показує, що єдине розуміння поняття «соціальна інформація» через відсутність єдиного поняття інформації взагалі на даний час у науці відсутнє.

Так, О.В. Пархоменко зазначає, що соціальна інформація – це знання про результат праці, які людина свідомо перевела в ранг інформації, зробивши її доступною для використання у суспільстві. Творцем соціальної інформації, відтак, є людина [154, с. 83]. На думку С.Д. Ільєнкової, соціальна інформація – орієнтир знань про стан соціальної системи, процес забезпечення інформаційних потреб суспільства на основі застосування інформаційних технологій [62, с. 42].

Ю.А. Левицький стверджує, що соціальною інформацією є знання, яке може бути передано іншому суб’єкту лише у формі інформації, тобто у контексті соціальної інформаційної взаємодії; соціальна інформація – це аспект соціальної рефлексії, орієнтована на організацію зв’язків і відносин елементів соціального цілого [114, c. 52]. Ще одне трактування: – соціальна інформація – це вищий, найбільш складний і різноманітним тип серед усіх інших видів інформації, невід’ємна властивість і специфічна риса соціальної форми руху матерії [253].

За визначенням В.Г. Афанасьєва, соціальна інформація – це знання, повідомлення, відомості про соціальну форму руху матерії та її інші форми, які використовуються суспільством, людиною, залучені на орбіту суспільного життя. Соціальна інформація – це рух змістів у соціальному часі і просторі, тобто соціальна комунікація. Тому, підкреслює автор, соціальна інформація щоразу виступає як реальний, об’єктивний процес, процес соціальної інформаційної взаємодії. Соціальна інформація – це аспекти й результат відображення сус­пільством як самої соціальної форми руху матерії, так і всіх інших її форм настільки, наскільки їх використовує суспіль­ство, а також наскільки вони залучені до орбіти суспільного життя. Інформація, яку люди здобувають і використовують у різних сферах діяльності, є соціальною за своєю природою, оскільки її рух спричинено і спрямовано суспільством. Якими б не були джерела інформації, вона стає соціальною за своєю природою, тільки-но потрапляє до сфери діяльності людини й використовується нею [10, с. 101].

Є.П. Тавокін зазначає, що соціальна інформація являє собою актуальні знання, повідомлення, відомості про соціальний та природний світ, які необхідні соціуму для його повноцінного функціонування [239, с. 3-10 ]. З погляду Ф.І. Шаркова, соціальна інформація за своїм змістом є сукупністю знань про стан і взаємодії різних інституцій суспільства та впливу свідомості на суспільну практику. Вона містить відомості, що відбивають об’єктивну і суб’єктивну соціальну реальність про процеси, мотиви, почуття, настрої, факти, які базуються на інтересах і потребах різних соціальних груп. Потоки інформації, які циркулюють у суспільстві, обслуговують різні соціальні утворення (соціальні інститути, організації, групи та ін.) [274, с. 115].

В.З. Коган виділяє чотири загальні складові поняття інформація: 1) процес пізнання чогось, про що передають інформацію; 2) того, хто передає інформацію; 3) того, хто сприймає інформацію; 4) власне інформація [74, с. 18].

З цього випливає, що інформація, яка циркулює у суспільстві, має досить складну структуру, зумовлену складністю самого суспільства, відносини і процеси якого вона обслуговує. Відповідно до цього, можна використати різні підстави для класифікації соціальної інформації. Так, один з принципів поділу заснований на практичній життєдіяльності людини, за яким можна поділити інформацію на стільки її різновидів, скільки є сфер діяльності людини (економічна, правова, політична, наукова, і т.д.).

У літературі відзначено також традицію поділяти соціальну інформацію за її соціальним призначенням, або адресатом, на два класи: спеціальну та масову. Спеціальною є інформація, адресована окремим соціальним групам; її організовують для оперативного функціонування певних соціальних систем. Масова інформація адресована усім членам суспільства, вона є доступною для будь-якої людини. Цей вид соціальної інформації називають ще об’єктивним, підкреслюючи об’єктивне існування інформації як особливої форми втіленого в результати праці знання. Масова інформація – це частина соціальної інформації, котра призначена для всіх соціальних груп, є загальнозначущою і загальнодоступною [98, с. 11]. Це визначення масової інформації ґрунтується на ознаці, загальнопоширеності, адресної необмеженості, на відміну від обмеженої за її адресатами спеціальної інформації.

У такому розумінні ми можемо розглядати масову інформацію як публічну за своїм характером, на противагу інформації спеціальній. Якщо звернутися до словникового визначення «публічний», то з’ясовуємо, що це слово походить від лат. publicus – суспільний, народний, відкритий, гласний; публічний – такий, що відбувається в присутності публіки, прилюдний, гласний, відкритий, призначений для широкого відвідування та користування, громадський [29, с. 512; 238, с. 100; 63, с. 436]. Тобто у різних словниках «публічний» означає сферу явищ та процесів, відкриту і доступну усім суб’єктам для спостерігання та використання. Разом з тим, «публічний» означає суспільний, народний.

Водночас постає питання: якщо розглядати масову інформацію як публічну, то про яке право доступу до масової інформації ми говоримо, якщо вона за своїм визначенням є загальнодоступною для усіх суб’єктів? Коли йдеться про право доступу до публічної інформації, слово «масовий» у понятті масової інформації (як протилежному поняттю спеціальної інформації) має значення, яке не збігається із значенням слова «публічний» у словосполученні «публічна інформація».

Тут ми бачимо згаданий раніше недостатньо коректний критерій класифікації інформації взагалі за її призначенням, поділ її на масову інформацію, спеціалізовану і професійну.

У зв’язку з цим варто звернути увагу, що Б. Грушин не зіставляв масову інформацію із спеціальною, а виокремив «індивідуалізовану» інформацію і «масову», для якої визначив три характерні ознаки: по-перше, вона має викликати інтерес більш-менш широких соціальних спільнот; по-друге, вона повинна мати свого адресата, тобто, незважаючи на характер поширення (на невизначену аудиторію), має передбачати окреслену сферу розповсюдження; по-третє, розповсюдження масової інформації зазвичай має відбуватися сучасними інформаційно-технологічними засобами [125, с. 27-28].

З цього ми можемо зробити висновок, що індивідуалізована інформація має ознаки протилежні, щодо масової, а саме: представляти інтерес для конкретного індивіда, її безпосереднього адресата, і не розповсюджуватися для всіх, а доводитися до цього конкретного адресата.

З точки зору суб’єктивного права на доступ до інформації саме така індивідуалізована, а не масова, інформація може стосуватися вказаного права, оскільки суб’єкт права визначає, яка інформація становить для нього інтерес, хто передає інформацію і наскільки вона є для нього доступною.

Але тоді постає питання: якщо з погляду цього права йдеться не про масову інформацію, то до якої «публічної» інформації людині надається право на доступ? Тоді, слово «публічний» вживається в контексті цього права в якомусь спеціальному конкретному значенні, що не збігається зі значенням «масовості», зокрема, зі значенням «суспільний», «народний». Дійсно, окрім згаданого визначення слова «публічний» у науковій літературі цим терміном позначають певну («публічну») сферу життєдіяльності суспільства.

До визначення вказаної публічної сфери є різні підходи. Так, з точки зору Ю. Габермаса, публічна сфера – це та сфера соціального життя, в якій формується громадська думка [38]. Для І.М. Дзялошинського публічна сфера постає не тільки як «суспільний форум колективного пошуку громадянами загальних цілей та засобів їх досягнення», а й як сфера їх практичного втілення у систему реальних суспільних відносин та інститутів. Виникає своєрідна інфраструктура публічної сфери – громадський сектор життєдіяльності суспільства. Автор вважає, що публічна сфера (політика та управління) – це спосіб забезпечення у суспільстві клімату співпричетності і демократизму. Його зміст полягає в тому, щоб підтримувати та розвивати участь самого суспільства в управлінському процесі, стимулювати пошук таких рішень суспільних проблем, які дають оптимальні варіанти поєднання приватних інтересів з публічним інтересом суспільства як цілого [52, с. 388].

В. Парсонс зазначає, що «публічний» стосується тих аспектів людської діяльності, які вимагають урядового чи соціального регулювання, втручання або принаймні спільних дій [153, с. 23]. А. Селіванов вважає, що публічність – це певна юридична ознака присутності держави у суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин, сприймаючи Конституцію як Основний закон, погоджується з передавання державі окремих природних суб’єктивних прав, які можуть відчужуватися [219, с. 32].

Г. В. Атаманчук називає публічністю широкий доступ громадян до участі в питаннях управління державою шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян [9, с. 275].

Отже, публічна сфера являє собою суспільні відносини, що відбуваються в системі «людина-держава» і передбачають наявність певної сукупності правил поведінки, які існують для цілей не окремої особи, а всієї громади, суспільства в цілому.

Отже, основною ознакою «публічності» є наявність інтересів суспільства в цілому, носієм яких є публічна влада, що відокремлена від суспільства та організована як держава. Як зазначає В.В. Лісничий, публічна влада є державною організацією політичного життя, яка здійснюється за допомогою спеціального ієрархічно та територіально організованого апарату, легітимного використання примусу та права видавати нормативні акти, обов’язкові для всього населення. Крім прямого примусу або заради його використання, держава у реалізації публічної влади спирається на матеріальні та моральні імпульси, які досить помітно впливають на ефективність реалізації владних повноважень [117, с. 19].

Ми погоджуємося з думкою, що держава є офіційним представником усього суспільства, однак суспільну владу не можна ототожнювати з владою публічною, а публічна влада не вичерпується її державним різновидом. Державна влада є основною формою виявлення публічної влади, але не єдиною. Звичайно, публічна державна влада є владою в суспільстві, і в цьому розумінні має суспільний, а не особистий характер [269 , с. 172].

На думку В. Ф. Халіпова публічна влада – це влада, відкрита народу і його судженням, має не приватний, а суспільний характер, оскільки залучає до управління широкі версти населення [261, c. 322]. П.А. Мінаков вважає, що публічна влада є інституціоналізованою легальною соціальною владою, що реалізує артикульовані суспільні інтереси територіально–організованого співтовариства та консолідує це співтовариство як цілісну систему відповідно до панівних у суспільстві цінностей [131, с. 45]

Ми підтримуємо позицію М.О. Теплюка, який вважає, що влада завжди прагне набути публічної форми для виконання «загальних справ», зумовлених загальносуспільними інтересами; однак останні реалізуються публічною владою лише тією мірою, якою вони збігаються з інтересами суб’єкта політичної влади. Основними формами публічної влади у демократичних суспільствах стають державна влада та місцеве самоврядування.

Громадянське суспільство і держава в єдиному процесі управління суспільством виступають як дві сторони, що передбачають два протилежні механізми консолідації населення: приватні інтереси та примус. Водночас реальний вплив суспільства на державну владу є основою демократичного політичного режиму, в якому визначальним для здійснення публічної влади має бути загальний інтерес народу як цілісності, а не реалізація особливих інтересів через примус [243, с. 17].

У процесі реалізації публічної влади виникають відповідні публічно–владні відносини між владними суб’єктами та суб’єктами громадянського суспільства, які опосередковуються функціонуванням певної управлінської інформації. Саме така інформація мається на увазі, коли йдеться про право людини на доступ до публічної інформації.

Виходячи з цього, як ми розглядаємо соціальну інформацію, яка функціонує у сфері здійснення публічної влади та опосередковує публічно–владні суспільні відносини, як публічну інформацію.

Аналогічний підхід зафіксований у румунському законі про вільний доступ до публічної інформації, в якому публічною інформацією називають інформацію, пов’язану з результатами діяльності органів державної влади або державними установами [177]. Близьким до цього також є поняття публічної інформації в законі Естонії про публічну інформацію, в якому під публічною інформацією розуміють відображена і задокументована будь-яким способом і на будь-якому носії інформація, отримана або створена у процесі виконання публічних обов’язків, встановлених законами або виданими на їх підставі нормативними актами [146]. На думку польського науковця А. Піскож-Ринь, публічною є будь-яка інформація, що пов’язана з функціонуванням державної влади, зокрема інформація, яка стосується виконання публічних завдань або управління публічним майном [293, с. 17].

Такої позиції дотримуються і автори коментарю до Закону України «Про доступ до публічної інформації», які розуміють під публічною інформацією всю інформацію, наявну в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, органах влади Автономної Республіки Крим та інших суб’єктах владних повноважень [141, с. 44]. У зв’язку з цим доцільно навести визначення цього поняття, яке міститься у статті 1 вказаного Закону: «Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена 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».

Зазначимо, що розуміння поняття «публічна інформація» у вказаному вище розумінні не є загальновизнаним у юридичній науці, це поняття досі не отримало єдиного трактування.

Так, Е.Е. Аблякімова називає три критерії віднесення інформації до категорії «публічна інформація». По-перше, належність до компетенції суб’єкта владних повноважень і матеріалізована форма надання та володіння такою інформацією суб’єктом владних повноважень. По-друге, доступ до публічної інформації забезпечує захист як приватних, так і публічних інтересів. Приватні інтереси стосуються вирішення конкретних справ із суб’єктом владних повноважень, публічні – у забезпеченні громадського контролю за діяльністю суб’єктів владних повноважень та політичного процесу в цілому. По-третє, доступ до публічної інформації реалізують через дві незалежні комунікаційні моделі – модель мовлення, в якій ініціатором є розпорядник інформації, та консультаційну модель, в якій ініціатором виступає запитувач інформації [2, с. 59].

З точки зору О.І. Яременка, інформація набуває статусу публічної тоді, коли у правовідносинах з приводу інформації присутній специфічний суб’єкт – розпорядник публічної інформації. Тобто одна і та сама інформація за змістом, формою і режимом, залежно від того, хто є суб’єктом її володіння, може належати або не належати до публічної. У зв’язку з цим детальнішого аналізу потребує поняття «розпорядник публічної інформації». Належність інформації до категорії публічної визначають її суспільним значенням, а також участю в правових відносинах, з приводу обігу цієї інформації, специфічного суб’єкта – розпорядника публічної інформації. Змістовну частину публічної інформації можуть становити відомості, незалежно від галузевої належності та виду, які є результатом інформаційної діяльності суб’єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації [285, с. 44].

Близька до цього позиція Б. Гоголя, для якого публічна інформація – це будь-які відомості та/або дані, які знаходяться у володінні суб’єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації, визначених законодавством [41, с. 152].

Разом з тим, на думку Ж.В. Завальної публічність інформації містить дві основні ознаки: зміст інформації та правовий режим доступу до неї. Враховуючи це, автор вважає, що публічною є інформація, яка стосується всіх і кожного і може бути доступна всім і кожному [57, с. 199].

Широко трактує вказане поняття також І.Б. Жиляєв, з точки зору якого публічною є відображена та задокументована будь-якими засобами і на будь-яких носіях інформація про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі, навколишньому природному середовищі [56, с. 93].

Таким чином, різні автори визначають поняття публічної інформації через різні ознаки: суб’єктів інформації, її зміст, характер носіїв, режиму доступу, тощо. Відсутність єдиного розуміння даного поняття викликана тим, що немає єдиного загальновизнаного поняття інформації взагалі, а також неоднозначністю розуміння терміну «публічний». Тому більшість авторів визначають публічну інформацію через надто широке поняття інформації взагалі, а не як різновид соціальної інформації.

Так, О.В. Нестеренко, авторка об’ємної монографії: «Інформація в Україні: право на доступ», стверджує, що під терміном «публічна інформація» варто розуміти «всю без винятку інформацію, яка наявна в органах державної влади, місцевого самоврядування, а також у Ради Міністрів АРК та Верховної Ради АРК». Вона наголошує, що «це не лише інформація, яка самостійно створена суб’єктами владних повноважень, а й інформація, що була створена суб’єктом владних повноважень внаслідок спільної праці суб’єкта владних повноважень з іншими особами».

Авторка пише, що до публічної прирівнено також інформацію: 1) про використання юридичними особами приватного права бюджетних коштів; 2) що перебуває в розпорядженні юридичних осіб, котрі виконують делеговані повноваження суб’єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, разом з наданням освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг – у частині інформації, пов’язаної з виконанням їхніх обов’язків; 3) суб’єктів господарювання, які мають панівне становище на ринку або наділені спеціальними чи винятковими правами, або є природними монополіями – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Крім того, за її словами, публічній інформації дорівнює наявна у суб’єктів господарювання інформація про: 1) стан довкілля; 2) якість харчових продуктів і предметів побуту; 3) аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров’ю та безпеці громадян; 4) інша інформація, що є суспільно необхідною [144, с. 115-116].

Чому і як інформація, яка не є публічною, має бути «дорівнена» до публічної інформації або «має дорівнювати» їй і чому таку інформацію не вважають «публічною», авторка не пояснює, а звертається до використання таких термінів як «суспільно необхідна інформація» та «суспільно вагома інформація».

Водночас, О.В. Нестеренко не наводить чіткого визначення того, що таке «суспільно необхідна інформація», вживає як синоніми терміни «суспільно значуща інформація» та «суспільно вагома інформація». Через це у неї публічна інформація фактично виявляється такою, що охоплює будь-яку соціальну інформацію взагалі, а тому виділення поняття «публічна інформація» як самостійного поняття втрачає сенс.

Виходячи з нашого розуміння поняття інформації, ми візьмемо за основу загальне визначення публічної інформації як соціальної інформації, що опосередковує публічно-владні відносини у суспільстві, і на його основі далі конкретизуємо поняття «публічна інформація», перш за все, з погляду забезпечення доступності вказаної інформації для людини, з урахуванням конституційного права кожного на отримання інформації. Нам потрібно дати відповідь на питання: чому одна інформація є загальнодоступною, зокрема, масова інформація, а інша інформація не є загальнодоступною, а іноді взагалі виявляється недоступною для людини.

**1.2 Доступ до публічної інформації як предмет правового регулювання**

Проблема доступу до публічної інформації у будь-якому сучасному суспільстві, що претендує називатися інформаційним, все частіше стає предметом уваги, дослідження, обговорення і правотворчості. Основні аспекти вказаної проблеми – правовий, організаційний, політичний, технічний тощо – у кінцевому рахунку зводяться до питання адекватного розуміння: що означає доступ до публічної інформації?

Незважаючи на те, що є чимало наукових праць, присвячених праву на інформацію, у вітчизняній науковій літературі досліджень такого поняття як «доступ до публічної інформації» бракує. Закордонні вчені приділили більше уваги цьому питанню, але, разом з тим, вони не мають єдиної позиції і по-різному визначають зміст поняття доступу до публічної інформації. Зокрема, американський професор Родні А. Смолла у статті «Право громадян на отримання інформації: «прозорість» діяльності державних органів» пише про наявність двох підходів до змісту доступу до інформації. Досить часто, вказує він, право на отримання інформації асоціюється із запитами засобів масової інформації на отримання відомостей з урядових джерел та їх використанням журналістами, які бажають виправдати оприлюднення ними сумнівних матеріалів. Однак, на думку автора, це право має інший зміст, не пов’язаний зі свободою преси, а оснований дійсно на інтересі народу, тобто стосується права народу знати про дії свого уряду [226, с. 72].

О. Ю. Мохова розкриває зміст доступу до інформації через сукупність таких складових: 1) право на доступ до документів, інформаційних ресурсів, інформаційних систем; 2) право запитувати інформацію; 3) право одержувати інформацію; 4) право фіксувати інформацію за допомогою технічних засобів; 5) право відтворювати інформацію; 6) право на доведення інформації до певних суб’єктів через її опублікування, а також передавання її через мережу даних, засоби масової інформації у режимі регулярних повідомлень; 7) право отримувати консультаційну допомогу з питань доступу до інформації [149, с. 17].

Як бачимо, іноземні автори, не досліджуючи поняття «доступ до публічної інформації», переходять одразу до «права на доступ до публічної інформації», що, на нашу думку, не дає можливості належним чином розкрити сутність вказаного права.

Ми вважаємо, що для розкриття змісту права на доступ до публічної інформації в першу чергу необхідно встановити, що собою являє доступ до публічної інформації та в якому розумінні це поняття використовують в юридичній науці.

У наведених вище визначеннях поняття публічної інформації деякі автори однією з її ознак вважають режим доступу до інформації, розглядаючи як публічну таку інформацію, яка є загальнодоступною. Чи можна ц ознаку розглядати як визначальну для поняття публічної інформації? Що взагалі означає доступність інформації, чи є доступність інформації тотожною з її «публічністю»? І як співвідносяться поняття «доступності інформації» та «доступу» до неї?

Щоб відповісти на вказані запитання, розпочнемо із термінологічного значення слів «доступність» і «доступ» у контексті інформаційних відносин.

Ми вважаємо, що термін «доступність» стосується властивості об’єкта, тобто самої інформації як предметного елемента інформаційних відносин. У цьому розумінні інформація, як особлива форма матерії, повинна отримати такий об’єктивний вигляд чи формулювання, щоб її зміст було безпосередньо сприйнято суб’єктами інформаційних відносин саме як інформація – повідомлення, відомості, дані, що спонукають суб’єкта до виконання певної роботи, не пов’язаної з визначенням цього змісту. Тобто, якщо певні дані або повідомлення виражено у зашифрованому вигляді чи мовою, якої не розуміє суб’єкт, який їх отримав, то безпосередньо сприйняти їх зміст і використати його для виконання відповідної роботи суб’єкт не зможе без проміжних дій з їх розшифровки або перекладу.

У цьому разі, говорячи про об’єктивне вираження інформації, ми маємо на увазі не спосіб її закріплення на відповідних носіях, необхідний для візуального, вербального чи іншого чуттєвого сприйняття повідомлення як інформації, а такий спосіб оформлення змісту інформації, який дає реальну можливість суб’єкту адекватно сприйняти та усвідомити цей зміст. Якщо вказаний зміст виражений фрагментарно, не є у достатній мірі цілісним і зрозумілим для суб’єкта, який отримав таке повідомлення, то його не можна вважати доступною для суб’єкта інформацію. У зв’язку з цим у літературі відзначається така категорія як повнота інформації як одна з вимог до інформації [45, с. 37].

Отже, з нашого погляду, доступність інформації – це придатність інформації до її зовнішнього і змістовного сприйняття та використання.

У свою чергу термін «доступ» до інформації, на нашу думку, стосується суб’єктної складової інформаційних відносин, а саме, відношення суб’єкта до інформації з урахуванням її доступності для нього.

У зв’язку з цим звернемося до словникового тлумачення терміна «доступ». Так, С.І. Ожегов трактує слово «доступ» як прохід, можливість проникнення куди-небудь (доступ свіжого повітря у приміщення), а також як допуск, відвідання з певною метою кого- (чог-) небудь (доступ відвідувачів до лікарні) [148, c. 180]. Словник В. Даля містить такі тлумачення: доступ – вільний вхід, дозвіл на вхід, доступ куди або до кого, до чого. приступати, підходити, наближатися; доходити або входити вільно, без перешкод; чого, добувати, завзято домагатися, хотіти взяти: полонити, заволодіти [46, c. 480].

У словнику української мови розкрито зміст слова «доступ» таким чином: місце, по якому можна підійти, наблизитися до чого-небудь; прохід до чого-небудь; можливість входити куди-небудь, відвідувати кого-, що-небудь, зустрічатися з ким-небудь і т. ін.; можливість проникання куди-небудь [[225, с. 390](http://sum.in.ua/p/2/390/1)]. В англомовному тлумаченні слова «доступ» англійською мовою слово «access» перекладено як доступ, право доступу; підхід, прохід, сервітут проходу. Європейські словники пропонують такі значення цього терміну: спосіб наближення або входу; право або можливість досягти, використати або відвідати [295, c. 4]; свобода наближення або взаємодії [286, c. 13]. З усіх цих визначень ми робимо висновок, що «доступ» трактується як наявність у суб’єкта певної можливості отримання, досягнення, здійснення чого-небудь, або як спосіб чи умова (свобода) реалізації певної взаємодії, які містять цю можливість. У контексті інформаційних відносин ми можемо визначити доступ до інформації як той спосіб, який забезпечує суб’єктам інформаційних відносин належність їм соціальної інформації, придатної для її вільного зовнішнього і змістовного сприйняття та використання.

У зв’язку з цим ми повинні визначити, у чому полягає зміст вказаних інформаційних відносин.

Проблему інформаційних відносин обговорювали у юридичній літературі ще у 70-і роки. Так, М.І. Брагінський зазначав, що інформаційні відносини не становлять самостійного об’єкта правового регулювання, а норми, що їх регламентують, входять до складу тієї галузі права, яка регулює основні відносини. На його думку, права і обов’язки, пов’язані з рухом інформації, як правило, є складовою основних правовідносин, оскільки тісно пов’язані з ними. Автор стверджує, що інформаційні відносини виступають як невід’ємна частина відповідних галузевих правовідносин (цивільних, трудових тощо), здійснюються в них, забезпечуючи їх реалізацію. Відповідно, інформаційні відносини виступають вторинними щодо до основних галузевих [21, c. 41].

З точки зору А.Б. Венгєрова, інформаційними є такі відносини, які виникають у сфері управління народним господарством між працівниками та їх колективами у процесі реєстрації, збору, передавання, зберігання і обробки інформації [30, с. 30-33 ]. В.Н. Монахов так само вважає інформаційними відносини, що виникають у різних сферах суспільного і особистого життя людини у зв’язку з реєстрацією, збором, передаванням, зберіганням і обробкою різних видів соціальної інформації [135, с. 35-36].

Вітчизняні науковці в основному підтримують позицію російської вченої І.Л. Бачило, яка вважає, що у процесі здійснення інформаційної діяльності виникають суспільні відносини, що регулюються правом і стають правовими, виступаючи як «інформаційні правовідносини»[13, c. 22].

О.В. Кохановська вказує на такі специфічні ознаки інформаційних відносин: наявність спеціальних суб’єктів інформаційної діяльності, спеціальних об’єктів інформаційної діяльності (інформації, інформаційних технологій тощо), опосередкованість зазначених суб’єктів та об’єктів інформаційними правовідносинами [105, с. 23].

На думку І.В. Арістової, інформаційними відносинами є інформаційні зв’язки між суб’єктами політичної системи суспільства, що виникають під час отримання, поширення та зберігання інформації [8, с. 123].

Багато авторів визначають інформаційні правовідносини як суспільні відносини, що виникають у процесі створення, розподілу й використання інформації та врегульовані нормами інформаційного права, учасники яких мають відповідні юридичні права і обов’язки [220, с. 98; 259, с. 234].

За словами М.М. Рассолова, інформаційні відносини між різними учасниками – громадянами, редакціями, телестудіями, підприємствами, організаціями, фірмами тощо, в яких останні беруть участь як носії прав і обов’язків, встановлених нормами інформаційного права, називають інформаційними правовідносинами [206, с. 42].

В.А. Копилов визначає інформаційні правовідносини як врегульовані інформаційно-правовою нормою інформаційні суспільні відносини, учасники яких є носіями взаємних прав і обов’язків, встановлених і гарантованих вказаною нормою. До основних елементів інформаційних правовідносин, на його думку, належать: 1) суб’єкти, які вступають у правовідносини під час здійсненні інформаційних процесів; 2) поведінка (дія, бездіяльність) суб’єктів у процесі здійснення ними інформаційних правовідносин (наприклад, набуття виключних прав, передавання майнових прав, купівля – продаж інформаційних об’єктів, тиражування й поширення інформаційних об’єктів та інші аналогічні дії); 3) об’єкти, у зв’язку з якими суб’єкти вступають в інформаційні правовідносини (об’єкти правовідносин); 4) право, обов’язок і відповідальність суб’єктів правовідносин ід час здійснення інформаційних процесів [97, с. 131-132].

У свою чергу, Д.Ю. Шпенов вважає, що інформаційні правовідносини – це врегульовані нормою права відносини у процесі здійснення інформаційної діяльності: виробництва, збирання, зберігання, перетворення, пошуку, отримання, поширення і споживання інформації, а також функціонування інформаційної інфраструктури. Інформаційні відносини виникають з формально-юридичних передумов, до яких належать норма права, право- та дієздатність суб’єктів, юридичний факт; інформаційні відносини розвиваються і припиняються при самостійному обігу інформації, створенні і застосуванні автоматизованих інформаційних технологій, засобів і механізмів інформаційної безпеки [278, с. 7-9].

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що інформаційні правовідносини у літературі у найбільш загальному розумінні являють собою врегульовані правовою нормою інформаційні суспільні відносини, учасники яких – це носії взаємних прав і обов’язків. Далі кожний автор розвиває це загальне уявлення, доповнюючи його тими чи іншими ознаками, оскільки загальне уявлення не вказує на специфіку цих відносин.

Ми погоджуємося з Д.Ю. Шпеновим у тому, що інформаційні відносини варто пов’язувати з інформаційною діяльністю та функціонуванням інформаційної інфраструктури. Лише у такому разі можна виділити окремий самостійний предмет правового регулювання, адже без інформації не може здійснюватися будь-яка діяльність у людському суспільстві, не можуть бути реалізовані жодні суспільні відносини. Саме тому М.І. Брагінський вважав, що інформаційні відносини не становлять самостійного об’єкта правового регулювання, а права і обов’язки, пов’язані з рухом інформації є складовою основних правовідносин, оскільки тісно пов’язані з ними [21, c. 39].

З нашої точки зору, помилково ототожнює поняття «інформаційні відносини» як самостійний предмет правового регулювання, на які вказує Д.Ю. Шпенов, з поняттям «інформаційного забезпечення» усіх суспільних відносин, зокрема інформаційних. Відносини, які виникають у зв’язку зі створенням (продукуванням) інформації, розподілом між її розпорядниками, зберіганням, обігом (поширенням, наданням тощо) та споживанням (використанням) інформації суб’єктами, належать до власне інформаційних. Предметом правового регулювання інформаційних відносин виступає відповідна діяльність суб’єктів стосовно продукування надання, використання, тощо інформації як об’єкта вказаної діяльності.

У зв’язку з цим відзначимо, що у літературі висловлена думка Д.О. Перова, що вказані дії (створення, поширення, зберігання, збір інформації, тощо) «не є об’єктом інформаційних правовідносин», а вони є юридичним фактом, за наявності якого виникають правовідносини [156, с. 87]. Ми не можемо з цим погодитися, оскільки автор сплутує поняття об’єкта правовідносин і предмета правового регулювання з поняттям юридичного факту. Будь-які дії, зокрема, здійснення права чи виконання обов’язку, є юридичним фактом, якщо з ними пов’язано виникнення, зміна чи припинення правовідносин, зокрема інформаційних [26, с. 98].

Не можна погодитися також зі С.В. Стасюком, який пише, що «об’єктом інформаційних правових відносин мають визнаватися конкретні особисті, суспільні або державні цінності у сфері реалізації інформаційних відносин, які врегульовані та охороняються нормами чинного законодавства України» [231, с. 20]. Об’єктом інформаційних правовідносин є інформація, і саме тому вони називаються «інформаційними».

М.О. Травников пов’язує основний в юриспруденції погляд на інформацію як ідеальну субстанцію з ототожненням нематеріального характеру інформації з можливістю необмеженого переведення інформації з однієї форми до іншої і наступним її необмеженим тиражуванням. Як стверджує автор, «сам результат відбиття завжди зафіксовано, «відбито» на матеріальному носії: зафіксований «відбиток» і є інформація. Висновок про матеріальний характер інформації неминуче констатує кінцевий характер (знищуваність) інформації. Юридична наука може оперувати самими широкими положеннями стосовно поняття «інформація», але для правового регулювання інформаційних відносин необхідно виділити саме те, що може бути піддане правовому регулюванню [250, с. 84-85].

Оскільки загальна структура інформаційного правовідношення не відрізняється від структури інших правовідносин, її обов’язковими елементами є права та обов’язки суб’єктів інформаційних правовідносин, а також інформація – як об’єкт, на який спрямована діяльність суб’єктів прав та обов’язків. Без вказаних елементів «відносини» взагалі не мають місця.

У будь-якому відношенні завжди присутні три складові, дві з яких характеризують суб’єктів відносин з точки зору їх особливості, завдяки якій вони і знаходяться у взаємних відносинах (ними у правовідносинах є суб’єктивне право і юридичний обов’язок); а третьою складовою відношення виступає об’єкт, щодо якого виникає відношення суб’єктів (в інформаційному відношенні це інформація).

У такому разі предметом правового регулювання є не відношення взагалі суб’єктів щодо об’єкта, а конкретний аспект відношення до цього об’єкта, на який спрямована увага та діяльність суб’єктів відношення. Інформаційне правовідношення – це не абстрактне відношення суб’єктів щодо «інформації взагалі» чи, навіть, якоїсь певної інформації, а відношення суб’єктів, предмет якого становить певна дія стосовно певної інформації (її вироблення, поширення, зберігання, знищення тощо).

Саме з такими діями конкретно пов’язані право чи обов’язок одного та іншого суб’єкта правового відношення: право на поширення інформації, право на зберігання інформації тощо і відповідний цьому праву обов’язок. З нашого погляду, предмет не становить самостійного елемента правовідношення, оскільки ми розуміємо предмет як той або інший конкретний аспект об’єкта, а останній є одним з елементів правовідношення.

У літературі про структуру та елементи правовідношення сказано багато, але єдине розуміння цього питання досі не склалося. Так, зокрема, у складі інформаційних правовідносин визначають такі елементи: суб’єкт, об’єкт та юридичний факт [166, с. 46].

О.М. Селезньова, Д. Маріц пишуть, що інформаційні правовідносини містять у своєму складі об’єкт, суб’єкт та зміст [218, с. 183; 122, с. 66]. Л.П. Коваленко вважає, що зміст інформаційних правовідносин становить складна конструкція із суб’єктивних юридичних прав та обов’язків, а суб’єктивне юридичне право означає вид та міру можливої поведінки суб’єкта права, встановленої юридичними нормами для задоволення його потреб в інформаційній сфері [73, с. 79].

На думку І.Л. Бачило і деяких інших авторів, основними елементами інформаційних правовідносин є суб’єкти, що вступають у правовідносини під час здійснення інформаційних процесів; поведінка (дії, бездіяльність) суб’єктів при здійснення ними інформаційних правовідносин (наприклад, придбання виключних прав, передавання майнових прав, купівля-продаж інформаційних об’єктів, тиражування і поширення інформаційних об’єктів та інші аналогічні дії); об’єкти, у зв’язку з якими суб’єкти вступають в інформаційні правовідносини.

Приклади об’єктів інформаційних правовідносин (інформаційних об’єктів) – документована інформація, інформаційні продукти й послуги; виключні права; елементи інформаційної безпеки (інформаційні права і свободи особи, стан захищеності особистості, захищеність інформації, інформаційних ресурсів, інформаційних продуктів тощо); інформаційні технології та засоби їхнього забезпечення (зокрема програми для ЕОМ), інші об’єкти в інформаційній сфері; права, обов’язки і відповідальність суб’єктів правовідносин під час здійснення інформаційних процесів.

Прийнято також виділяти основні групи суб’єктів інформаційних відносин: виробники чи творці інформації, зокрема автори; власники інформації (інформаційних об’єктів); споживачі інформації [14, с. 329-333]. Фактично повторює цю точку зору В.А. Копилов [97, с. 134].

Р.О. Халфіна у структурі інформаційних правовідносин виділяє такі елементи: учасники правовідносин, правовий статус яких справляє суттєвий вплив на виникнення і розвиток правовідносин; права, обов’язки та їх взаємозв’язок; реальна поведінка учасників правовідношення у співвідношенні з правами та обов’язками [262, с. 211]

М.Т. Петрович зазначає, що інформаційні відносини вимагають обов’язкової наявності двох елементів: того, хто передає, і того, хто приймає. Тільки наявність того, хто передає, і того, хто приймає, утворює зв’язок, в якому можлива передача інформації [158, с. 74]. Підтримуючи цю позицію, О.В. Кохановська доповнює склад інформаційних правовідносин таким елементом як середовище, в якому відбувається перенесення інформації від одного елемента до іншого, оскільки процес переносу інформації у просторі має місце тоді й тільки тоді, коли цю інформацію приймає споживач і може виявитися тільки у поєднанні зі споживачем [104, с. 52].

З точки зору О.М. Селезньової, внутрішня будова інформаційних правовідносин не повинна відрізнятися від будови інших правовідносин і складається з 1) об’єкта – того, з приводу чого виникають інформаційні правовідносини; 2) суб’єкта – учасників інформаційних правовідносин, які мають певну правосуб’єктність для реалізації інформаційних правовідносин; 3) змісту інформаційних правовідносин – комплексу суб’єктивних прав та юридичних обов’язків, що закріплено за суб’єктами інформаційних правовідносин для здійснення інформаційної діяльності. Ототожнення предмета та об’єкта правовідносин є неправильним, хоча деякі дослідники розуміють їх як синонімічні. Розмежування цих понять можна яскраво показати на прикладі: інформація є об’єктом інформаційних правовідносин, який має загальний характер для всіх інформаційних правовідносин; у той самий час рекламна продукція, виступаючи одним із об’єктів уже конкретних інформаційних правовідносин, зумовлена значно вужчою сферою застосування і виступає як предмет договірних інформаційних правовідносин.

Щодо віднесення до структури інформаційних правовідносин такого елемента як юридичні факти, то, за словами авторки, вони є підставою можливості виникнення інформаційних правовідносин і не можуть входити до їхньої сутнісної будови. Об’єктом інформаційних правовідносин є певні блага, з приводу яких у суспільстві виникають інформаційні правовідносини [218, с. 184].

Як випливає з наведених позицій, більшість авторів під час визначення елементів інформаційних правовідносин повторюють одну й ту саму логічну помилку, а саме, множення складу їхніх елементів. Вказавши як «елемент» правовідносин невизначене поняття «суб’єкта взагалі», а не «суб’єкта права» та «суб’єкта обов’язку», автори потім виділяють як елементи ті або інші часткові аспекти, які характеризують суб’єкта правових відносин (права та обов’язки, правосуб’єктність, поведінку тощо). Те саме стосується інформації в якості об’єкта правовідношення. З цього виникає ще ряд “елементів” правовідносин, але поєднання разом цілого і його часток, «уламків» не утворює структури правовідносин.

У словниковій літературі зазначено, що структура (від лат. structūra – будова) позначає характеристику складу та просторову картину складу об’єкта, речовини (ізотропна, анізотропна, кристалічна, аморфна, гомогенний чи колоїдний розчин тощо), взаєморозміщення формацій, частин, деталей, елементів; певний функціональний взаємозв’язок складових частин об’єкта, внутрішня будова. Структура може стосуватися також формацій та моделей організації функціональних відносин, громадських, економічних, трудових правостосунків, устрою, організації чого-небудь [28, с. 1421].

За визначенням Ю.О. Шабанової, структура – це спосіб взаємодії елементів системи за допомогою певних зв’язків (картина зв’язків та їх стабільностей) [272, с. 14]. М.Ф. Овчинников стверджує, що структура – це сукупність стійких зв’язків об’єкта, які забезпечують цілісність і тотожність його самому собі, тобто збереження основних властивостей за різних зовнішніх і внутрішніх змін [147]. Деякі автори вважають, що структура, поряд з концептом і субстратом, є одним із аспектів подання деякої речі як системи. Структура займає немовби проміжне положення між концептом і субстратом, а в моделі системи часто розглядають відносини концепт↔структура і структура↔субстрат [121, с. 162-164].

З нашої точки зору, поняття структури охоплює саме будову того чи іншого об’єкта, організацію його змісту. Якщо йдеться про інформаційні правовідносини, то у найбільш загальному вигляді зміст інформаційних правовідносин, як об’єкта, можна звести до взаємодії суб’єктів інформаційних прав та обов’язків щодо такого специфічного внутрішнього об’єкта самих правовідносин, яким стає інформація. Цей зміст структурно організований з двох кореспондуючих елементів правових відносин – права та обов’язку його суб’єктів, і третього елемента – тієї інформації, яка є об’єктом взаємодії суб’єктів права та обов’язку.

У контексті цієї взаємодії поняття «доступності» інформації стосується саме об’єкта інформаційних правовідносин, тоді як поняття «доступу» до вказаного об’єкта стосується суб’єктів правовідносин, а точніше, їх прав та обов’язків, які залежать від предметних відносин суб’єктів до об’єкта. Як ми раніше визначили, таким предметом є конкретний аспект відносин суб’єктів до об’єкта (інформації), на який спрямована діяльність суб’єктів інформаційних відносин. Цим предметом є певна дія стосовно конкретної певної інформації як об’єкта вказаної дії (вироблення, поширення, надання, зберігання тощо інформації), з якою пов’язані і право, і обов’язок суб’єкта правовідносин: право на поширення інформації, право на зберігання інформації, на отримання інформації тощо і відповідний цьому праву обов’язок іншого суб’єкта.

З цієї позиції доступ до інформації ми розглядаємо як загальний спосіб, за допомогою якого інформація стає придатною до зовнішнього і змістовного сприйняття та використання для суб’єкта інформаційних правовідносин, тобто стає доступною для нього.

Інакше кажучи, доступ до інформації означає такий спосіб зв’язку суб’єкта з інформацією, реалізація якого забезпечує її фактичну наявність у сфері сприйняття і використання суб’єкта інформаційних відносин, тобто робить її належною суб’єкту. Цей спосіб передбачає створення суб’єктами правовідносин таких фактичних умов, за яких інформація набуває для них значення предмета задоволення їхніх інформаційних потреб.

Для категорії доступу до публічної інформації вказане створення умов стає, насамперед, обов’язком публічно-владних суб’єктів щодо суб’єктивного права людини і громадянина на доступну управлінську інформацію. Такими загальними умовами є: 1) формування і визначення тієї або іншої публічної інформації як «доступної»; 2) визначення кола суб’єктів, які мають право на відповідну публічну інформацію; 3) встановлення порядку взаємодії суб’єктів з приводу доступу до публічної інформації в межах інформаційних правовідносин.

У літературі відзначається, що законодавство України у контексті терміна «доступ до інформації» часто використовує терміни «отримання», «одержання», «ознайомлення». Фактично «доступ» інтегрується як дозвільна процедура, що зводиться до отримання згоди компетентного органу (особи) на передавання запитувачу певної інформації документа або інформації, яка (процедура) безпосередньо пов’язана з можливістю реалізації права на інформацію, та, відповідно з обмеженням цього права [53, с. 27].

З огляду на вітчизняне законодавство А.І. Марущак трактує поняття «доступ до інформації» у суб’єктивному та об’єктивному розумінні. Доступ до інформації в суб’єктивному розумінні, з його погляду, – це гарантована державою можливість фізичних, юридичних осіб і держави (державних органів) вільно одержувати відомості, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, що не порушує права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

В об’єктивному розумінні доступ до інформації складає сукупність правових норм, що регламентують суспільні інформаційні відносини щодо одержання їх учасниками відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій [124, с. 126].

На нашу думку, поняття доступу до інформації в суб’єктивному розумінні як «можливості вільно одержувати відомості» не вказує, до якого роду це поняття належить, оскільки «можливість» чого-небудь означає не якусь певну річ або певне явище, а означає умови, необхідні для дійсності якогось явища чи процесу. Так, С.І. Ожегов тлумачить слово «можливість» як засоби, умови, обставини, необхідні для здійснення чого-небудь [148, с. 542]. Щодо визначення поняття доступу до інформації в об’єктивному розумінні, то фактично йдеться не про поняття «доступ до інформації», а про інше – поняття «правовий інститут доступу до інформації».

На відміну від трактування доступу до інформації як «можливості», Є.В. Єрмишина визначає доступ до інформації як «здатність потенційного споживача реально і ефективно використовувати наявні засоби комунікації, як одержувача інформації та на основі рівності» [55, с. 45].

Ми вважаємо, що дуже абстрактним є тлумачення поняття доступу до інформації М.Ю. Чиркової, – як одного з механізмів конструювання колективної пам’яті й, відповідно, суспільної свідомості [270, с. 38]. Л.Р. Наливайко розглядає поняття доступу до публічної інформації у зв’язку з контролем за діяльністю державних органів – як взаємоозумовлені, взаємопов’язані та взаємодоповнювальні процеси у розвитку громадянського суспільства, становленні правової держави в умовах глобалізації та євроінтеграції, розвитку інформаційного суспільства в Україні [140, с. 29].

З точки зору Л.І. Рудник, доступ до інформації є самостійним інформаційним правом, яке передбачає можливість для учасників інформаційних відносин вільно одержувати, використовувати, поширювати та зберігати відомості, необхідні для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій [214, с. 8].

Фактично тут йдеться про поняття «право на доступ до інформації», а не про поняття «доступ до інформації» тобто про два різні поняття. Якщо суб’єктивне право розуміти як «можливість для учасників інформаційних відносин вільно одержувати, використовувати, поширювати та зберігати відомості», то вказана можливість означає засоби, умови, обставини, необхідні для одержання, використання, поширення тощо інформації, про що було сказано вище. Отже, виявляється, що право суб’єкта на доступ до інформації означає вказані засоби, умови і обставини, а не певну поведінку суб’єкта права на доступ до інформації, що не відповідає теоретико-правовим визначенням суб’єктивного права як «міри можливої поведінки». Як зазначає А.М. Шульга, суб’єктивне право – це гарантована законом і державою міра можливої поведінки суб’єкта права, що спрямована на задоволення і здійснення своїх інтересів [279, с. 48].

На наш погляд, якщо поняття «доступ до інформації» трактувати через категорію «можливість», то таке поняття позбавлене власного змісту, оскільки «можливість» стосується невизначеного кола дій щодо інформації: можливість її отримувати, поширювати, знищувати, зберігати, копіювати, ознайомлюватися з нею і т. д. Тому кожного разу, говорячи про «доступ» до інформації як «можливість» певних дій з нею, автори називають різноманітні набори вказаних дій. Але це вказує на універсальний характер поняття «доступ до інформації» та підтверджує наше визначення його як загального способу, за допомогою якого інформація стає придатною до зовнішнього і змістовного сприйняття та використання для суб’єкта інформаційних правовідносин, тобто такого способу, реалізація якого забезпечує її фактичну наявність у сфері сприйняття і використання її суб’єктом.

Так само поняття «доступ до інформації» не означає «право» суб’єкта, воно означає окремий предмет правового регулювання, з якого виникає право суб’єкта на доступ до інформації. Цим предметом є вказаний вище спосіб, за допомогою якого певна інформація стає доступною для суб’єкта, а точніше те коло інформаційних відносин, яке передбачає реалізацію вказаного способу шляхом створення відповідних умов.

Як було раніше нами відзначено, цими умовами є формування і визначення інформації як «доступної», визначення тих суб’єктів, які отримують право на відповідну інформацію, а також встановлення порядку взаємодії суб’єктів інформаційних відносин з приводу доступу до інформації.

У зв’язку з цим належить сказати, що з приводу реалізації зазначеного способу в літературі висловлюють різні думки. Так, деякі автори поділяють способи реалізації права на доступ до інформації на активний спосіб доступу до інформації та пасивний спосіб доступу до інформації. Такий поділ дає і законодавча практика, і наукова література, але при визначенні критеріїв поділу на вказані форми доступу до інформації немає одностайності.

Вчені, які досліджують доступ до публічної інформації, вважають, що закон передбачає реалізацію права громадян на доступ до публічної інформації в активному та пасивному аспекті, але, разом з тим, не мають єдиної думки щодо визначення, які способи доступу до інформації необхідно зарахувати до пасивного, а які – до активного.

Так, одні дослідники під активним способом доступу до інформації розуміють повідомлення необмеженої кількості осіб незалежно від їх запитів на отримання такої інформації. Це характерно для надзвичайних ситуацій, виборів, а також для установлених видів інформації [37, с. 28]

Є. Захаров, І. Рапп дотримуються іншої точки зору. Пасивний спосіб отримання інформації для них – це одержання інформації через створені органами державної влади й органами місцевого самоврядування канали комунікації, а активний – одержання інформації шляхом інформаційних запитів щодо отримання відомостей про доступ до матеріалів [175, с. 122].

Є автори визначають активний і пасивний аспект доступу до інформації з позиції розпорядника інформації залежно від дій чи волі отримувача інформації. Активний аспект доступу передбачає забезпечення права на доступ до публічної інформації через її оприлюднення розпорядником безвідносно до волі певної особи щодо отримання такої інформації. Пасивний аспект доступу передбачає надання інформації розпорядником лише у разі надходження запиту від особи чи групи осіб. Пасивний аспект гарантує доступ до публічної інформації у разі подання інформаційного запиту, ознайомлення з документами безпосередньо у приміщенні органу, проведення громадських експертиз [130, с. 15-17].

Інші вчені вважають, що способи доступу до публічної інформації необхідно розглядати в аспекті отримувача інформації. Так, І.З. Харечко вважає, що пасивний доступ забезпечує орган влади, за допомогою оприлюднення інформації, а відповідно активний доступ передбачає безпосереднє звернення особи чи групи осіб до органу влади за необхідною інформацією з поданням відповідного запиту [264, с. 115-116]. Аналогічної позиції дотримується А.Л. Садовська, яка зазначає, що пасивний доступ до інформації забезпечується систематичним та оперативним оприлюдненням інформації, а активний – наданням інформації за запитами на інформацію [215, с. 171].

І.Г. Фурман стверджує, що пасивна форма доступу до інформації проявляється тоді, коли розпорядник інформації у випадках, передбачених законодавством, зобов’язаний на певних носіях поширити інформацію так, щоб будь-яка особа могла з нею ознайомитися, відкривши веб-сайт чи інформаційний бюлетень. Якщо розпорядник інформації не виконує такого зобов’язання, це порушує конституційне право кожного на отримання інформації, а фізичні та юридичні особи можуть оскаржувати бездіяльність такого розпорядника інформації та вимагати відновлення порушеного права, тобто розміщення інформації. Активна форма доступу до інформації спостерігається у ситуації, коли запитувач інформації звертається із запитом на інформацію і розпорядник зобов’язаний її надати у формі, про яку просить запитувач (усно, письмово, факсом тощо) [260, с. 701].

О.В. Скочиляс-Павлів поєднує вказані підходи, вказуючи, що і активний, і пасивний доступ до публічної інформації стосується як запитувачів, так і розпорядників публічної інформації. Тобто з погляду запитувача інформації пасивний спосіб доступу означає, що інформацію розпорядник вже оприлюднив і запитувачу не потрібно вчиняти активні дії із запитуванням такої інформації, а достатньо лише ознайомитися із поширеною інформацією у будь-який зручний для нього спосіб. Активний спосіб полягає в доступі до публічної інформації шляхом подання запиту на отримання інформації до її розпорядника.

З боку розпорядників публічної інформації пасивна форма забезпечення доступу до публічної інформації полягає у систематичному та оперативному оприлюдненні інформації, а активна форма – у наданні інформації за інформаційними запитами [221, с. 79].

Ми вважаємо, що за поділом доступу до інформації на пасивний і активний способи потрібно вбачати відповідні права та обов’язки суб’єктів інформаційних правовідносин, тому лише з аналізу вказаних правовідносин можна встановити зміст права людини на доступ до інформації.

**1.3 Право на доступ до публічної інформації у системі конституційних прав людини і громадянина**

 Визначення поняття «конституційне право людини на доступ до публічної інформації», з нашої точки зору, необхідно здійснювати через конкретизацію більш загальних щодо нього понять «право на інформацію», «право на публічну інформацію» та «право на доступ до інформації».

Якщо під цим кутом зору розглядати систему конституційних прав людини і громадянина, закріплених у Конституції України, то можна зауважити, що низка інформаційних прав людини міститься, насамперед, у статті 34 Конституції. У ній встановлено, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності, громадського порядку, тощо.

З цього формулювання випливає, що йдеться не про одне універсальне «право людини на інформацію», а про різні самостійні права людини: «право збирати інформацію», «право зберігати інформацію», «право використовувати інформацію» і «право поширювати інформацію». Проте цей перелік прав не є вичерпним. Зокрема, людина має «право виробляти (продукувати) інформацію» та «право знищувати інформацію», але про ці права в Конституції нічого не сказано.

Крім того, у статті 32 Конституції України закріплено «право кожного громадянина знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею». При цьому «кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім’ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації».

У цій статті слово «відомості» є синонімом слова «інформація» і, отже, вказана стаття передбачає і таке інформаційне право людини як «право на ознайомлення з інформацією щодо себе». Але це право надано тільки громадянам, хоча за змістом частини третьої йдеться про право кожного після ознайомлення з відповідною інформацією на спростування недостовірної інформації не лише щодо себе, а й про членів своєї сім’ї. Тому формулювання тексту положень статті 32 Конституції потребує, на нашу думку, більш чіткої редакції.

Також у вказаній статті йдеться не тільки про «публічну» інформацію, оскільки в ній названо, крім органів влади, «установи» та «організації», що можуть бути не лише державними чи комунальними, а й приватними тощо.

У цих статтях Конституції нічого не сказано про право кожного на доступ до інформації. Разом з тим, у статті 50 Конституції України кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на поширення такої інформації. Вказана інформація ніким не може бути засекречена.

Отже, хоча право людини на доступ до інформації і закріплено на конституційному рівні, однак воно стосується лише часткової інформації (про стан довкілля та про якість харчових продуктів і предметів побуту), а не будь-якої інформації взагалі, зокрема публічної інформації. Крім того, записувати у цій статті про право на поширення вказаної інформації було зайвим, оскільки таке право уже передбачено у статті 34 Конституції України.

З цього аналізу можна зробити висновок, що в Конституції України не закріплено прямо єдине інформаційне право людини – «право на інформацію»; в ній закріплені тільки окремі часткові інформаційні права людини на певні дії з інформацією. Для універсального закріплення права людини на інформацію, на нашу думку, було б доцільно у статті 34 записати таке формулювання: «Кожен має право на інформацію, тобто право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію …, та право на інші дії з інформацією».

Також безпосередньо не закріплено в Конституції і право людини «на публічну інформацію», це право не виділено в окреме самостійне право людини, а входить у зміст інших інформаційних прав. Те саме можна сказати і про «право на доступ до інформації».

З цього ми робимо загальний висновок, що Конституція України прямо не закріплює «право людини і громадянина на доступ до публічної інформації» як самостійне право.

Однак у літературі висловлюють і протилежну позицію. Так, М. Демкова стверджує, що право на доступ до інформації є конституційним правом людини, передбаченим і гарантованим статтею 34 Конституції України [49, с. 23]. Аналогічну позицію займає В.В. Горбатюк, зазначаючи, що в статті 34 Конституції закріплені інформаційні права людини, при цьому «було враховано норми міжнародних документів щодо права людини на інформацію» [43, с. 2].

На противагу цьому, А.В. Цибульська вважає, що в Конституції України не визначено право на доступ до інформації [265, с. 53].

У зв’язку з цим варто вказати на позицію О.В. Нестеренко, яка на запитання, чи знайшло закріплення в статті 34 Конституції України право на доступ до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, так само дає негативну відповідь. Частина 2 статті 34 Конституції, вказує вона, гарантує юридичну можливість «збирати» інформацію, але не містить правомочності одержання інформації. Це, на її погляд, є істотним недоліком, оскільки юридична можливість збирати інформацію не охоплює правомочність одержувати її. Є очевидна різниця між правомочністю одержувати і правомочністю збирати інформацію. Так, дія «збирати» тлумачиться як пошук, а «пошук» означає – «знайти, виявити, визначити місцезнаходження». Правники тлумачать пошук інформації як звернення особи (фізичної, юридичної, уповноваженого суб’єкта органу державної влади чи місцевого самоврядування) до органу, організації чи інших суб’єктів за отриманням необхідної інформації, а одержання – як отримання в установленій формі інформації від суб’єкта, який володіє нею на законних підставах.

Таким чином, на думку О.В. Нестеренко, поняття «одержувати» і «збирати» не є тотожними, тобто вони передбачають різні дії. Виходячи з цього, авторка пропонує окремо закріпити в Конституції право на доступ до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування разом з правом на доступ до суспільно важливої інформації, яка є у розпорядженні приватних юридичних осіб [145, с. 55].

З такою точкою зору ми не можемо погодитися повністю. По-перше, викликає заперечення підміна поняття «право» поняттям «правомочності». Адже у статті 34 Конституції зазначено «право», а не «правомочність» збирати інформацію, що не одне й те саме. Крім цього, поняття доступу до інформації не обмежується діями щодо її «одержання» та «збирання», а, як вже було вказано, стосується також усіх інших дій суб’єкта щодо інформації. Наприклад, не можна поширити інформацію чи зберігати або знищити її без доступу до неї. Як засвідчує правозастосовна практика, відповідні різнопорядкові терміни, що визначають вид конкретної інформаційної дії, часто вживаються як ідентичні.

Відсутність закріплення на конституційному рівні окремого права на доступ до публічної інформації в Україні ускладнює визначення змісту цього права, його природи і місця у системі прав людини. Тому потрібно звернутися до практики конституційного закріплення вказаного права в інших державах.

Наприклад, у Польщі питання доступу до інформації регулює стаття 51 Конституції, в якій сказано, що кожен має право доступу до офіційних документів і даних, зібраних стосовно нього. Обмеження цього права може бути встановлене законом. Кожен має право вимагати виправлення або знищення неправдивої або неповної інформації про особу, здобутої незаконним шляхом. Принципи і процедура збору і доступу до інформації встановлено законом. Важливо, що органи публічної влади не можуть набувати, збирати іншу інформацію стосовно громадян, окрім тієї, що необхідна в демократичній правовій державі, та відкривати до неї доступ [90].

Необхідно відзначити, що тут йдеться не про доступ до публічної інформації загалом, яка є в органах влади, а про доступ до такої інформації органів влади, яка стосується безпосередньо конкретної особи, яка зацікавлена в цій інформації щодо себе.

У словацькій Конституції стаття 26 гарантує свободу слова і право на інформацію. У ній зазначено, що влада повинна надавати достатню інформацію про свою діяльність, викладену державною мовою. Умови і спосіб такого інформування визначаються законом. Крім того, є стаття 45 (аналогічна статті 50 Конституції України), якою встановлено право кожного на повну і своєчасну інформацію про стан навколишнього середовища, причини такого стану та їх наслідки [92].

Вважаємо, що варто звернути увагу на конституційне закріплення безпосереднього права на інформацію встановлення обов’язку влади надавати публічну інформацію про діяльність органів влади, по-перше, необмеженому колу суб’єктів, по-друге, повну і своєчасну інформацію, з дотриманням вимоги щодо доступності її викладу.

Статті, які регулюють право громадян на інформацію, містять усі конституції прибалтійських країн. Так, Конституція Литви гарантує громадянам право на одержання від державних органів будь-якої наявної інформації, що їх стосується. Це право може бути реалізовано способом, встановленим законом [86].

У Конституції Естонії стаття 44 передбачає право кожного громадянина Естонії вільно одержувати відкрито поширену інформацію. Таке саме право надано іншим особам, які проживають на території Естонії. Державні органи й органи місцевого самоврядування та їх офіційні представники зобов’язані надавати громадянам на їхню вимогу повну інформацію про свою діяльність відповідно до встановленої законом процедури. Виняток становить така інформація, розкриття якої заборонено законом, а також інформація, призначена тільки для службового користування [84].

Конституція Латвії надає кожному право на свободу вираження своєї думки, що містить у собі право вільно одержувати, зберігати та поширювати інформацію, а також виражати свої погляди [85].

Стаття 24 Конституції Російської Федерації встановлює, що збирання, зберігання, використання і розповсюдження інформації про приватне життя особи без її згоди не допускається. Органи державної влади і органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов’язані забезпечити кожному можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо зачіпають його права і свободи, якщо інше не передбачено законом. Стаття 29 встановлює право кожного вільно шукати, отримувати, передавати, виробляти і поширювати інформацію будь-яким законним шляхом. Гарантується свобода масової інформації [91].

У Конституції Республіки Білорусь громадянам гарантовано право на отримання, зберігання і поширення повної, достовірної і своєчасної інформації про діяльність державних органів, громадських об’єднань, про політичне, економічне, культурне і міжнародне життя, стан навколишнього середовища. Державні органи, громадські об’єднання, посадові особи зобов’язані надати громадянину можливість ознайомитися з матеріалами, що зачіпають його права та законні інтереси (стаття 34 Конституції) [85].

Конституція Португалії у статті 48 закріплює право громадян на отримання об’єктивних відомостей про дії держави і суспільних інституцій, а також на отримання інформації від Уряду та інших органів влади про управління громадськими справами [88], а, наприклад, у конституціях таких держав як Німеччина, Швейцарія, Іспанія право на доступ до публічної інформацію чи право отримувати інформацію про діяльність органів влади не згадано взагалі: так, у статті 5 Конституції ФРН закріплено право кожного безперешкодно отримувати інформацію із загальнодоступних джерел; стаття 16 Конституції Швейцарії гарантує кожному право вільно отримувати інформацію, добувати її з доступних джерел і поширювати її; Конституція Іспанії визнає і захищає право кожного на вільне поширення і отримання інформації за допомогою будь-яких засобів, з обмеженнями, що накладаються вимогами моралі, тощо [87; 256; 66]. В конституціях Франції, Італії взагалі жодним чином не закріплено право людини та громадянина на інформацію.

Одже, ми можемо стверджувати, що право на доступ до публічної інформації в тому чи іншому його вираженні передбачають конституції таких країн як Словаччина (через обов’язок влади надавати достатню інформацію про свою діяльність державною мовою невизначеному колу суб’єктів) та Естонія (через обов’язок органів публічної влади та їх офіційних представників надавати на вимогу громадян повну інформацію про свою діяльність відповідно до встановленої законом процедури, за винятком деякої інформації). Менш чітким є конституційне закріплення права на доступ до публічної інформації в Республіці Білорусь (через обов’язок державних органів і посадових осіб надати громадянину можливість ознайомитися з матеріалами, що зачіпають його права та законні інтереси). У Росії також передбачено аналогічний обов’язок ознайомлення з матеріалами стосовно кожного, однак тільки лише щодо документів і матеріалів, які безпосередньо зачіпають його права і свободи. При цьому законом можуть бути встановлені інші вимоги.

Щодо закріплення цього права в інших конституціях, то найчастіше воно обмежується обов’язком влади надати особі інформацію тільки стосовно самої цієї особи, а не про діяльність влади, що не можна трактувати однозначно як публічну інформацію, оскільки вона не стосується нікого, крім цієї особи, тобто не має публічного характеру. У зв’язку з цим потрібно конкретизувати визначення поняття «публічна інформація», уточнити, що не є «публічною» інформація органів публічної влади, яка стосується лише окремої особи і не зачіпає інтересів інших. Обов’язок державних органів надати кожному інформацію щодо діяльності влади в цих конституціях прямо не встановлений, тільки передбачено загальне право кожного отримувати будь-яку інформацію від будь-яких суб’єктів, що можна тлумачити і як право на доступ до публічної інформації.

Разом з тим, таке абстрактне формулювання не дає нам змоги встановити конкретний зміст цього права і відповідного обов’язку.

У попередньому підрозділі було відзначено, що розкриття змісту права людини на доступ до публічної інформації має бути здійснено через інформаційні правовідносини, тобто через зв’язок вказаного права з пов’язаним з ним обов’язком та з публічною інформацією, як об’єктом, який визначає характер їх відносин та зміст кожного з них. Як будь-яке право суб’єкта залежить від характеру об’єкта вказаного права, так і право суб’єкта на інформацію залежить від характеру інформації. Наприклад, біологічна інформація у комунікації тварин не може бути об’єктом права взагалі, оскільки право є виключно соціальним явищем.

Щодо такого об’єкта, як соціальна інформація, яка циркулює в суспільстві, право на неї теж є залежним від характеру інформації. Зокрема, право на масову інформацію суттєво відрізняється від права на інформацію службового характеру чи права на таємну інформацію. Ця відмінність полягає насамперед в тому, що склад «права на інформацію», як «соборного» інформаційного права суб’єкта, що об’єднує у собі різні складові, його «компонентні» особливі правá («право збирання» інформації, «право зберігання», «право використання», «право поширення» тощо) є різним. В одних випадках цей склад об’єднує одні особливі права, в інших – більш широкий чи вузький набір компонентів зазначеного права.

Не враховуючи цього, науковці та законодавець не можуть чітко визначити зміст поняття права на інформацію та права на доступ до неї.

Публічна інформація, як один із різновидів соціальної інформації, відрізняється, насамперед, тим, що вона первинно з’являється на світ як продукт діяльності влади і безпосередньо стає доступною для владного суб’єкта, який її створив. При цьому не будь-яка інформація, що є наявна у владного суб’єкта і безпосередньо доступна для нього, є публічною інформацією; такою є тільки така інформація, яка має значення управлінської інформації і слугує для забезпечення процесу ухвалення та виконання управлінських рішень цього владного суб’єкта або інших відповідних владних суб’єктів.

З такого погляду зору наявні в органі виконавчої чи судової влади закони та інші нормативні акти або владні рішення інших органів та суб’єктів не є публічною інформацією у вказаному значенні. Вони є публічною інформацією тільки щодо владного суб’єкта, який створив цю інформацію (парламенту, уряду тощо). Саме виробник публічної інформації виступає як її аутентичний суб’єкт. Усі інші суб’єкти перебувають у різних відносинах з цим суб’єктом, відповідно і тому мають різне відношення до даної інформації у сенсі її доступності для них. Тому в контексті Закону України «Про доступ до публічної інформації» не є публічною також та інформація, яка знаходиться в органі влади чи у його службових осіб, але не стосується реалізації їх функцій (виготовлені працівником органу влади копії особистих документів чи сторонніх публікацій, групове письмове звернення співробітників до інших владних суб’єктів чи в ЗМІ тощо). Зазвичай, вказану інформацію створюють поза службовими обов’язками або всупереч їм; тому той, хто її створив, не є аутентичним суб’єктом публічної інформації.

Цей висновок ми робимо на підставі того, що згідно з частиною другою статті 2 Закону, його дія «не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб’єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян». Адже владний суб’єкт отримує інформацію також від інших владних суб’єктів, яка для цих суб’єктів є «публічною інформацією».

Проте навіть для аутентичного суб’єкта, який створив публічну інформацію, її доступність залежить від специфіки створеної інформації. Зокрема, одна частина публічної інформації може мати характер цілком таємної, секретної чи призначеної виключно для службового користування, а інша може бути доступною тільки для певного суб’єкта (наприклад, аналітична або контрольна інформація для вищого органу влади, облікова інформація призовника у військовому комісаріаті, персональні дані про особу тощо).

Якщо не врахувати вказаної специфіки публічної інформації, то не можна отримати повного розуміння поняття права на доступ до інформації взагалі та до публічної інформації. Це підтверджено аналізом наукових праць, присвячених проблемі визначення поняття права на інформацію і доступу до неї.

Наприклад, О.В. Нестеренко, виходячи з розгляду співвідношення між поняттями «право на інформацію» і «право на доступ до інформації», зробила парадоксальний висновок про необхідність відмовитися від поняття «право на інформацію» через його невизначеність. За її словами, свобода інформації полягає у дотриманні політики невтручання держави, а право на доступ до інформації породжує обов’язок держави створити визначені умови для реалізації доступу до інформації. Свобода інформації є негативним правом, а право на доступ до інформації – право позитивне.

Разом з тим, термін «публічна інформація» використовує законодавець, і О.В. Нестеренко не може не враховувати цього, відмовляючись від поняття «право на інформацію», а отже і поняття «право на публічну інформацію». Замість них вона пропонує два окремі поняття: «право свободи інформації» (якщо йдеться про вільний потік інформації, що циркулює у суспільстві, її створення, передавання, поширення), та «право на доступ до інформації» (коли йдеться про інформацію, що є продуктом діяльності органів влади, й тієї інформації, яку вони дістали як результат своєї діяльності від інших суб’єктів, і доступу до іншої суспільно значущої інформації) [144, с. 98].

Заперечуючи поняття «право на інформацію» як родове поняття, авторка фактично пропонує замість нього два поняття різнорівневих явищ, єдиний критерій поділу на які вона прямо не вказує. Так зване «право свободи інформації» (термін зовсім некоректний через словосполучення «право свободи»), виходячи з пояснення авторки, фактично є правом на інформацію аутентичного суб’єкта, тобто того суб’єкта, який створює, передає і поширює створену інформацію, а отже володіє нею і має вільний безпосередній доступ до цієї інформації. Що стосується «права на доступ до інформації», то, за логікою авторки, воно фактично є правом на публічну та іншу «суспільно значущу» інформацію тих суб’єктів, які не є щодо цієї інформації аутентичними суб’єктами. Ця інформація відсутня у них, і тому їм необхідно забезпечити доступ до неї шляхом надання «права на доступ до інформації».

Тобто, на відміну від нашого розуміння, О.В. Нестеренко вживає термін «доступ» у «звуженому» значенні, стосовно відношення до інформації тільки тих суб’єктів, які її ще не мають. На нашу думку, вказане звуження змісту не є виправданим, оскільки позначення терміном «доступ до інформації» є необхідним також щодо відношення до інформації тих суб’єктів, які створили її, але можуть мати неоднаковий доступ до неї в залежно від її характеру, про що було сказано раніше.

У зв’язку з цим, звернемо увагу на критику О.В. Нестеренко запропонованого А.І. Марущаком визначення поняття доступу до інформації, за словами якого доступ до інформації в його суб’єктивному розумінні – це гарантована державою можливість фізичних та юридичних осіб і держави (державних органів) вільно діставати відомості, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, що не порушує права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб [123, с. 85]. Таке розуміння, з точки зору авторки, є «теоретичною помилкою», оскільки державні органи не мають прав, а діють відповідно до їх компетенції відповідно до закону.

Але ж незалежно від того, як називати – правом чи повноваженням – ті можливості діставати необхідну інформацію, які гарантовано державним органам для здійснення їх функцій, незаперечним є те, що такий доступ до інформації, зокрема до публічної інформації, у цих органів повинен бути. При цьому у авторка пише про право на доступ до будь-якої інформації, а не до публічної інформації, що не дає можливості чітко визначити зміст права на доступ до публічної інформації. Про це свідчить наступна позиція О.В. Нестеренко, яка відзначає чотири основні підходи щодо визначення змісту та обсягу права на доступ до публічної інформації:

1) класичний підхід (право на доступ до інформації як право на одержання офіційних документів та інформації про діяльність органів виконавчої гілки влади або від усіх органів державної влади);

2) розширений підхід (право на доступ до інформації, окрім юридичних можливостей пошуку та одержання інформації від органів державної влади та органів місцевого самоврядування про їх діяльність, та можливість ознайомлення з відомостями про себе в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях, передбачає також отримання будь-якої інформації із засобів масової інформації, можливість ознайомлення з літературними, науковими працями, перегляд фільмів, спектаклів, свободу доступу до джерел інформації (Інтернет, бібліотеки)). Таке право авторка називає «правом універсального доступу до інформації»;

3) обмежений підхід (право на доступ до інформації – це право знайомитися з відомостями про себе. Іноді право знати тлумачиться як можливість представників ЗМІ звертатися до органів влади з інформаційними запитами щодо надання інформації про їх діяльність);

4) комплексний підхід (право кожного отримувати безпосередньо від органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, а також організацій, підприємств, громадських об’єднань, що виконують специфічні функції та/або повністю чи частково фінансуються з бюджету, інформацію про їх діяльність, що містить також право одержувати офіційні документи та дізнаватися відомості про себе). З точки зору авторки, саме останній, комплексний підхід «найповніше розкриває сутність і зміст права на доступ до інформації» [144, с. 89].

Зміст вказаного права зводиться до трьох наступних «правомочностей», які знову названо «правами»: на доступ до інформації про діяльність органів державної влади, органів влади автономії та місцевого самоврядування; на отримання відомостей про себе; на отримання суспільно значущої інформації про діяльність приватноправових юридичних осіб. Таким чином, О.В. Нестеренко пропонує своє визначення: «право на доступ до інформації – це гарантована можливість кожного отримувати безпосередньо від органів публічної влади, їх установ та організацій інформацію про їх діяльність, від приватноправових юридичних осіб суспільно значущу інформацію про їх діяльність та можливість ознайомлюватися з відомостями про себе». При цьому, йдеться про право на доступ до «інформації» взагалі, але фактично мається на увазі тільки «публічна інформація», «прирівняна» до неї інформація та інформація, яка «дорівнює» публічній.

Виходячи з цього, авторка характеризує «основні способи реалізації права на доступ до публічної інформації», якими є: 1) направлення інформаційного запиту; 2) відвідування засідань органів влади; 3) ознайомлення з відкритими архівами органів влади; 4) ознайомлення з діяльністю органів влади на офіційних сайтах в Інтернеті; 5) отримання відомостей про діяльність влади зі звітів, рішень, планів, які органи влади мусять оприлюднювати через ЗМІ, у спеціальних брошурах і збірниках офіційної інформації; 6) ознайомлення з інформацією, яка подана: на стендах офіційної інформації у місцях розміщення органів влади, у загальних бібліотечних і архівних фондах, у створених електронних базах даних на компактних носіях інформації; 7) здобуття інформації від посадових і службових осіб, а також представників приватно правових юридичних осіб через телебачення – «гарячі лінії»; 8) особисте звернення за інформацією – усне або за допомогою телефону чи інших засобів комунікації; 9) публічні виступи посадовців; крім того, “також усіма можливими способами» [145, с. 11-16].

«Усіма можливими способами» перекриваються також названі авторкою «основні способи», а тому їх виділення втрачає сенс. Але це не головне. Усі названі нею основні способи реалізації права на доступ до публічної інформації не розкривають конкретний зміст цього права, а лише вказують на деякі можливості отримання людиною не цілком конкретної «публічної інформації», хоча йдеться про реалізацію права, його реальне здійснення. Ця невизначеність виникає тому, що О.В. Нестеренко не вказує, хто й які обов’язки здійснює для забезпечення реалізації права у конкретних інформаційних правовідносинах.

Фактично, відбувається змішування різних понять «право на інформацію» та «право на доступ до інформації», більшість авторів не розрізняють і поняття «доступ до інформації» та «доступність інформації». Крім того, як було відзначено, тільки в декількох конституціях визначено право на доступ до інформації через відповідні обов’язки органів влади. У більшості ж конституцій навіть не згадано про право людини на інформацію та про відповідні обов’язки держави, не використано в цих конституціях також термін «публічна інформація». Не враховано, що зміст поняття «інформаційне право людини», як її суб’єктивного права, не можна визначити без його співвідношення з юридичним обов’язком у конкретних інформаційних правовідносинах.

О.В. Білоскурська, характеризуючи інститут конституційних обов’язків людини і громадянина в Україні за суттю, змістом і формою, слушно зазначила, що конституційні обов’язки людини і громадянина можна визначити як різновид юридичних обов’язків, встановлену і гарантовану, забезпечену державою необхідність поведінки людини і громадянина в Україні в інтересах суспільства, держави та інших осіб, в межах і порядку, передбачених Конституцією України та іншими законами України щодо створення, набуття та захисту суспільних і власних благ [20, с. 17].

Усе це ускладнює наукове визначення поняття права на доступ до публічної інформації. Як приклад, наведемо визначення вказаного права, яке пропонує В.П. Паліюк: «Право на доступ до публічної інформації є складовою особистих немайнових прав, які забезпечують соціальне буття фізичної особи, що регулюється нормами Цивільного кодексу» [156, с. 189]. За словами іншого автора Б.А. Кормича, «сутністю та метою забезпечення права на доступ до інформації є достатня інформованість людини для здійснення свідомого і обґрунтованого вибору» [199, с. 17]. А.Ю. Старченко пише, що під час реалізації права на доступ до інформації держава виступає як активний учасник, який зобов’язаний забезпечити всі необхідні умови для того, щоб будь-яка особа мала можливість скористатися своїм правом. Доступ до інформації автор визначає як «передбачену чинним законодавством можливість для суб’єктів інформаційних відносин вільно здійснювати пошук та отримувати відомості, які необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, виконання своїх обов’язків» [230, с. 190]. З таких визначень не можна встановити, у чому полягає конкретний зміст права на доступ до інформації.

Як ми раніше з’ясували, поняття «доступ до інформації» не означає «право» суб’єкта, як стверджують деякі автори. Воно означає окремий предмет правового регулювання, з якого виникає право суб’єкта на доступ до інформації, – той спосіб, за допомогою якого інформація виявляється доступною для суб’єкта, те коло інформаційних відносин, яке передбачає реалізацію вказаного способу шляхом створення відповідних умов. Так, доступ до публічної інформації забезпечено обов’язком публічно-владних суб’єктів щодо права громадян та інших суб’єктів створити такі умови, а саме: зробити публічну інформацію «доступною» для визначеного кола суб’єктів, які мають право на відповідну публічну інформацію, та встановити порядок взаємодії суб’єктів з приводу доступу до публічної інформації в межах інформаційних правовідносин.

Тому, на нашу думку, зміст права на доступ до публічної інформації, як і права на доступ до будь-якої інформації взагалі, відрізняється від змісту права на саму інформацію, зокрема від права на публічну інформацію. Оскільки право на інформацію – це право здійснювати певні операції стосовно неї (створювати, поширювати, зберігати тощо); а право на доступ до інформації – це лише юридична передумова права на інформацію, «правоналежність інформації» суб’єкту (зокрема і тому, який створює цю інформацію) таким чином, або способом, який забезпечує доступність інформації для суб’єкта під час реалізації його права на інформацію. Без доступу до інформації право на неї не може бути реалізоване.

З урахуванням цих зауважень і запропонованого у попередньому підрозділі формулювання поняття «доступ до інформації» та з погляду інформаційних правовідносин можна сформулювати таке визначення: конституційне право людини на доступ до публічної інформації – це юридично наданий їй та забезпечений відповідними обов’язками публічної влади та інших визначених законом суб’єктів спосіб гарантованого оволодіння публічною інформацією, необхідною для набуття і реалізації людиною свого права на інформацію та інших прав, законних інтересів і обов’язків.

Як зазначає А.І. Марущак, суб’єктивне право на доступ до інформації є відносним правом, оскільки такому праву одного суб’єкта інформаційних відносин відповідає юридичний обов’язок іншого суб’єкта у визначених законодавством України межах і порядку задовольнити потребу запитувача (користувача, особи, яка потребує інформацію тощо) [123, с. 64].

Отже, з нашої точки зору, право на доступ до інформації виступає як органічна складова загального права на ін3ормацію, його специфічний аспект, як той універсальний вихідний елемент, що присутній в усіх особливих правах цього єдиного «збірного» права на інформацію. У такому розумінні право на доступ до інформації є однією зі складових цього єдиного права на інформацію, яке, поряд із конкретними правами на інформацію (правом на поширення інформації, зберігання інформації тощо), у літературі та практиці трактують як окреме суб’єктивне право.

У зв’язку з цим варто послатися на позицію Е.Е. Аблякімової, на думку якої «право на інформацію» і «право на доступ до інформації» співвідносяться як ціле і частина. Право на доступ до інформації, що передбачає можливість вільного одержання інформації, вказує вона, складається з окремих правомочностей щодо доступу до конкретних видів інформації: публічної інформації, масової інформації, персональних даних тощо. За її визначенням, доступ до інформації є «правом на одержання інформації, поєднаним з механізмом його реалізації» [3, с. 394]. Як уже було сказано, «доступ» не є «правом», а право на одержання інформації – не є те саме, що право на доступ до неї; це окреме право у складі права на інформацію, як і права на збирання інформації та інші, вказані у статті 34 Конституції України.

Для визначення змісту права на доступ до публічної інформації потрібно встановити його місце у системі конституційних прав людини і громадянина. Адже закріпивши ці права і свободи, Конституція України не визначає їх поділу на певні групи, хоча передбачає певну послідовність їх розташування у розділі «Права, свободи та обов’язки лю­дини і громадянина».

У зв’язку з цим Ю. М. Тодика пропонує класифікацію конституційних прав і свобод людини на основі відповідних критеріїв, а саме: 1) залежно від суб’єкта – на права людини та права громадянина, останні з яких є більш поширеними; 2) залежно від виду суб’єкта – на індивідуальні та колективні; 3) за генезисом – на природні та похідні; 4) за характером утворення – на основні (конституційні) і доповнювальні (конкретизувальні); 5) за черговістю внесення до конституцій – на права першого, другого і третього покоління; 6) за ступенем їх абсолютизації – на такі, що підлягають обмеженню, і ті, що не можуть бути обмеженими; 7) за змістом – на громадянські (особисті), політичні, економічні, соціальні та культурні [82, с. 136].

Українські вчені взагалі погоджуються у тому, що права і свободи людини і громадянина мають системний характер, але разом з тим висловлюються різні точки зору щодо їх класифікації [50, с. 184].

Наприклад, О.В. Пушкіна поділила права людини на загальні права і свободи людини, додаткові права людини, спеціальні права. [203, с. 124]. Не обмежуються поділом конституційних прав на три групи А.М. Колодій та А.Ю. Олійник, які виділяють наступні права: фізичні, політичні, економічні, соціальні, екологічні, сімейні, культурні, а також особисті [76, с. 167].

Право на інформацію, закріплене у статті 34 Конституції України та інших її статтях, деякі автори вважають політичним правом, як наслідок ідеології і світогляду, що сформувалися за радянських часів. Політичними правами і свободами громадян України вони вважають право на свободу друку та інформації. Тобто, у статті 34 Конституції вбачають два різних права, відповідно до частин першої та другої цієї статті [78].

Раніше право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань та право на інформацію переважно класифікували як політичні права; інші вчені відзначали, що ці права і свободи є культурними (духовними), а віднесення їх до політичних прав є надмірною політизацією. До особистих прав і свобод людини належить, насамперед, право на життя, на повагу її гідності, свободу та особисту недоторканість, свободу пересування тощо, але разом з тим і свободу думки і слова, світогляду та віросповідання. Також підкреслено, що право на інформацію закріплене у Конституції вперше, а його здійснення може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки та у випадках, передбачених частиною третьою ст. 34 Конституції [83, с. 189].

Таким чином, у науці конституційного права відбувається певна еволюція поглядів на місце конституційного права людини на інформацію у системі прав людини. Право на самовираження, що передбачає і право на інформацію, може трактуватися не лише як політичне право громадянина, але і як особисте право людини, так само як її право на життя, свободу пересування, а також як її культурне право, адже право на самовираження притаманне людині від народження, а не лише у контексті участі громадянина у політичному житті.

В науковій літературі наявне різноманіття поглядів на співвідношення права на інформацію і свободи слова. Цікавий аналіз цих поглядів провів М.О. Травников, вказвши, що право на інформацію є одним з елементів свободи слова і друку [251, с. 88].

 В.Є. Чиркін, відзначає, що вираженням свободи слова є конституційні формулювання про свободу інформації, як право виражати і поширювати думки, так і шукати інформацію. Державні органи і громадські об’єднання зобов’язані безкоштовно надавати інформацію про свою діяльність, крім конфіденційної [269, с. 100]. М.В. Баглай під правом на інформацію розуміє продовження розвитку свободи друку, виводячи з останньої обов’язок держави і громадських організацій надавати тим, хто цікавиться, відомості про свою діяльність. Ю. Дмитрієв і А. Златопольський пропонують або «дещо розширити традиційні межі правового змісту свободи слова і друку за рахунок правомочності на отримання повної й достовірної інформації, або розглядати право на інформацію як самостійне суб’єктивне право», надаючи перевагу першому варіанту [28, с. 98].

Є протилежна думка про те, що право на інформацію поглинає свободу слова. Так, Т.Л. Кичигіна розглядає право на інформацію як одне з найбільш важливих прав особистості, яке є правом вільно виражати свої думки і переконання, шукати, отримувати і поширювати інформацію. Дуже широким змістом наділяє право на інформацію Ю.І. Гришаєва, вказуючи, що це право необхідно розглядати як «своєрідну «скарбничку правомочностей» для всіх інформаційних прав у цілому» [237, с. 189].

Право на інформацію є самостійним конституційним правом, відмінним від свободи слова і друку. Таку позицію обґрунтовує А.В. Малько. Це право не охоплено повністю свободою слова і друку, а є багатшим, змістовнішим і має власну субстанцію. [241, с. 189]. На думку Н.Ю. Корченкової, право на інформацію не обмежене свободою слова й друку, а передбачає право на об’єктивну інформацію про те, що відбувається у суспільному житті, тоді як свобода слова націлена на вільне циркулювання оцінної інформації, думок і позицій окремих осіб, на обмін думками з приводу суспільних справ, а право на інформацію – на отримання значущих відомостей з державних ресурсів [32, с. 18].

На думку М.О. Травникова, свобода слова передбачає дії суб’єкта, спрямовані на донесення до оточення своєї внутрішньої думки, а право на інформацію реалізують у самостійних діях по пошуку і збиранню інформації, а також у правомочностях вимоги та надання певної інформації від зобов’язаних суб’єктів. Ці права є самостійними, мають різну векторну спрямованість. Перше забезпечує рух інформації від суб’єкта до всіх інших, друге забезпечує отримання суб’єктом інформації від всіх інших зобов’язаних осіб. Реалізація права на інформацію передбачає встановлення обов’язку державних органів надавати, розкривати найважливішу інформацію про стан державних справ [251, с. 189].

До речі, автор критично оцінює пропозицію поєднати ці права в єдиному терміні «свобода інформації». За його словами, межа взаємозв’язку свободи думки і права на інформацію достатньо умовна, вона проходить між забезпеченням доступу до інформації та обмеженням на поширення інформації, яка негативно впливає на розумовий процес. Але правова регламентація охоплює зовнішній аспект вираження думки; це випливає з аналізу статті 10 Конвенції про захист прав людини і основних свобод. Вираженням думки людини є її вчинки, але Конвенція не надає можливості будь-яких вчинків, що виражають думку людини, а звужує свободу вираження думки до свободи дотримуватися своєї думки та свободи отримувати і поширювати інформацію та ідеї, тобто до свободи вираження думки тільки в інформаційній сфері. Це право передбачає право отримувати і поширювати інформацію та ідеї без будь-якого втручання з боку публічної влади і незалежно від державних кордонів. Однак постає питання, чи охоплює стаття 10 Конвенції право на отримання інформації від держави та інших організацій. Європейський суд з прав людини зазначає, що поняття «права на свободу отримання інформації» містить право доступу до інформації. Таким чином, європейська трактовка свободи вираження думки передбачає свободу слова, друку, масової інформації та право на інформацію. З позиції цього автора, якої дотримується також М. Булінгер, свобода вираження думки не пов’язана з вимогою до держави бути відкритою, правдиво висвітлювати свою діяльність і інформувати громадян про найважливіші питання суспільного життя [251, с. 59-61 ].

На нашу думку, право на інформацію належить до загальних прав людини, які повинні гарантуватися кожній людині, а не членам якоїсь суспільної групи чи певної частини суспільства. Такий висновок підтверджує, зокрема, Декларація свободи висловлювань та інформації, що була прийнята Комітетом міністрів ради Європи у 1982 році. У ній наголошено, що свобода інформації необхідна для соціального, економічного, культурного і політичного розвитку кожної людини, вона є умовою гармонійного розвитку соціальних і культурних груп, націй і міжнародного співтовариства [109, с. 185-186].

Водночас, право на доступ до інформації (до публічної інформації включно), як було встановлено, не є самостійним правом; за його юридичною природою воно належить до загального права людини на інформацію, є його необхідною складовою. Право на доступ до публічної інформації призначене для реалізації людиною її правового статусу шляхом забезпечення її доступу до управлінської інформації органів публічної влади з метою поінформованості про стан суспільства, в якому вона живе, про діяльність органів влади, що покликане посилити довіру громадян до публічної влади.

З цього випливає, що право на доступ до інформації та право на доступ до публічної інформації належать до групи загальних прав людини.

Проте розкрити зміст права на доступ до публічної інформації не можна, якщо обмежуватися його конституційним визначенням, без дослідження законодавчого регулювання інформаційних відносин.

На наш погляд, конституційні положення щодо права на інформацію взагалі і права на доступ до інформації потребують більш якісного формулювання. Наприклад, постає питання: чи варто віднести до конституційного права на інформацію гарантоване кожному право знати свої права та обов’язки, закріплене в статті 57 Конституції України, у частині доведення законів та інших нормативно-правових актів до відома населення? Як показує аналіз літератури, деякі автори плутають вказані права людини.

 Так, зокрема, О.В. Нестеренко пропонує статтю 57 Конституції України доповнити інформаційними нормами [145, с. 10], не аргументуючи, чому саме цю статтю Конституції, а не, наприклад, статтю 40 Конституції чи іншу. Навпаки, вона пропонує додати зміст останньої до статті 57 Конституції України, змішуючи два різні права людини – право знати свої права і обов’язки та право на доступ до інформації. У зв’язку з цим можна послатися на порівняльний аналіз звернення громадян і запиту на інформацію, який здійснила Г.М. Котляревська: «фактично, – стверджує вона, – запит на інформацію не означає реалізації права громадян на їх участь у правовому процесі, яким є право на звернення, а має значення самостійного права на інформацію, передбаченого статтями 32 і 34 Конституції України» [103, с. 118-127].

Як слушно пише М.О. Травников, у сфері інформаційних прав людини питання визначеності, збалансованості понять мають особливу актуальність. Встановлення взаємозв’язку суміжних юридичних конструкцій, що утворюють права особистості в інформаційній сфері, відіграє позитивну роль у формуванні однозначності правової норми [251, с. 61].

Тому доцільно, на нашу думку, було б систематизувати статті 32, 34 та 50 Конституції України, об’єднавши їх в одну статтю про право на інформацію, в якій можна було б визначити також право на доступ до інформації та право на доступ до публічної інформації, а також конституційні гарантії зазначених інформаційних прав, на відміну від тих конституційних прав, що передбачені статтями 40 і 57 Конституції України.

**Висновки до 1 розділу**

Проаналізувавши сутність, правову природу та законодавче регулювання права на доступ до публічної інформації, можна зробити такі висновки.

Інформація – це особлива форма вираження обʼєктивної реальності, що повʼязана з її відбиттям у процесі взаємодії живих організмів між собою, а також з неорганічною природою, яка спонукає їх до виконання певної роботи.

Публічна інформація є соціальною інформацією, яка функціонує у сфері здійснення публічної влади та опосередковує публічно-владні суспільні відносини.

Доступу до інформації – це спосіб, який забезпечує субʼєктам інформаційних відносин належність їм соціальної інформації, яка є доступною, тобто придатною для її вільного зовнішнього і змістовного сприйняття та використання.

Доступ до публічної інформації передбачає насамперед обов’язок публічно-владних суб’єктів створити належні умови для реалізації суб’єктивного права людини і громадянина та інших суб’єктів на доступну управлінську інформацію. Це такі умови: 1) формування і визначення тієї або іншої публічної інформації як «доступної»; 2) визначення кола суб’єктів, які мають право на відповідну публічну інформацію; 3) встановлення порядку взаємодії суб’єктів з приводу доступу до публічної інформації в межах інформаційних правовідносин.

Конституційне право на доступ до публічної інформації – це юридично наданий та забезпечений відповідними обов’язками публічної влади і інших визначених законом суб’єктів спосіб гарантованого оволодіння публічною інформацією, необхідною для набуття і реалізації людиною свого права на інформацію та інших прав, законних інтересів і обов’язків.

Інформація, яка знаходиться у суб’єкта владних повноважень, але створена ним поза службовими обов’язками або всупереч їм не є публічною інформацією в контексті Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Проведений у даному розділі порівняльний аналіз конституційного законодавства України та Литовської Республіки, Латвійської Республіки, Естонської Республіки, Республіки Польща, Французької Республіки, Федеративної Республіки Німеччина, Республіки Білорусь, Російської Федерації на предмет закріплення права на доступ до публічної інформації дозволяє внести пропозицію систематизувати статті 32, 34 та 50 Конституції України, об’єднавши їх в одну статтю про право на інформацію, в якій можна було б визначити також право на доступ до інформації та право на доступ до публічної інформації, а також конституційні гарантії зазначених інформаційних прав, на відміну від тих конституційних прав, що передбачені статтями 40 і 57 Конституції України.

**РОЗДІЛ 2**

**ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ГАРАНТУВАННЯ ТА СУДОВИЙ ЗАХИСТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ЛЮДИНИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

**2.1 Законодавче регулювання доступу до публічної інформації в Україні у контексті міжнародних стандартів**

Закріплені в Конституції України інформаційні права людини і громадянина відрізняються від інших прав за змістом, але визначення їх на конституційному рівні робить їх однаковими за правовими властивостями з іншими конституційними правами. Як говорить В.Ф. Погорілко, юридична природа конституційних прав і свобод людини і громадянина проявляється в таких специфічних правових властивостях: ці права і свободи наділені верховенством, тому всі інші права і свободи мають відповідати їм; вони є юридичною основою конституційно-правового статусу особи, на підставі якої є можливості виникнення інших, не менш важливих прав і свобод, що розвивають, деталізують основні права і свободи; зміст і обсяг конституційних прав і свобод однакові для всіх суб’єктів [163, с. 24]. Як зазначає А. Р. Крусян, «відірваність, «звільнення» народу від права – шлях до безправ’я» [107, с. 87].

Водночас, для виявлення змісту конституційного права людини на доступ до публічної інформації потрібно розглянути його як на рівні конституційного визначення, так і на рівні регулювання вказаного права законодавством.

Звернимося до історії. Уперше право на інформацію про діяльність влади було нормативно закріплено в 1766 році у Швеції королівським Указом «Про свободу письма й друку», яким було проголошено право кожного на інформацію про поведінку своїх делегатів на засіданнях Парламенту шляхом безперешкодного друкування протоколів та відомостей про їх голосування. Вказане право стосувалося всіх справ, переданих на розгляд Парламенту, та законопроектів, внесених королем, крім тих, що містять таємницю. Цим Указом також було надано доступ до всіх офіційних документів, звітів і протоколів парламентських комісій, архівів з правом отримувати копії документів [198].

Наступним документом, в якому передбачався захист права людини на інформацію, можна вважати «Декларацію прав Вірджинії» від 12 червня 1776 року, особливістю якої було те, що в її статті 12 оплотом свободи було проголошено свободу друку, яка ніколи не може бути обмежена деспотичним урядом [296]. У наступній за нею Конституції штату Массачусетс 1780 року було записано, що свобода друку є невід’ємною складовою безпеки свободи у державі [289]. У Конституції США 1787 року також були закріплені положення щодо права особи на інформацію про діяльність влади, зокрема, передбачено інформування в публікаціях журналів про засідання парламенту США та звітів про надходження і витрачання усіх державних коштів [93]. Під час прийняття у 1791 році десяти перших поправок до Конституції США, відомих як «Біль про права», вже у першій поправці було визначено, що Конгрес не повинен видавати законів, які обмежують свободу слова або друку, чи право народу мирно збиратися і звертатися до Уряду з петиціями про задоволення скарг [217].

Також значним кроком до закріплення права людини на інформацію про діяльність влади можна вважати прийняту у Франції 26 серпня 1789 року «Декларацію прав людини та громадянина», в якій було сказано, що суспільство має право вимагати звіту у кожної службової особи своєї адміністрації [48]. У Конституції Франції 1795 року було встановлено, що вищі органи державної влади зобов’язані оприлюднювати звіти про свою діяльність. У ній передбачалося, що детальні списки всіх витрат, здійснених міністрами, а також усіх надходжень від податків та державних доходів повинні бути опубліковані на початку кожного року. Опублікуванню підлягали і списки витрат окремих департаментів, витрати трибуналів, адміністрацій для розвитку науки та на громадські інституції, а також звіти про витрати бюджету [81, с. 314-348].

Як видно, уже у другій половині ХVІІІ століття почалося утвердження права людини на інформацію про діяльність влади, і прийняті тоді правові акти стали орієнтиром для подальшого законотворення в цій сфері [290].

Перше правове закріплення принципів інформаційної відкритості публічної сфери в сучасній Україні було здійснено з прийняттям Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року, в якому встановлено, що кожен має право на вільне одержання, використання, поширення, зберігання та захист інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. У статті 9 вказаного Закону зазначено: «Усі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій» [192].

Прийняття цього закону було революційним кроком у сфері прозорості державного управління. Проте у подальшому при реалізації положень цього закону на практиці з’ясувалося, що через суттєві недоліки та прогалини він не встановлював дієвого механізму реалізації права на доступ до інформації та суттєво розходився з міжнародними стандартами забезпечення доступу громадян до інформації про діяльність органів державної влади, оскільки не містив у собі відповідних механізмів реалізації такого доступу.

Також 16 листопада 1992 року було прийнято Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», в якому визнано право кожного громадянина вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку відкриту за режимом доступу інформацію за допомогою друкованих засобів масової інформації [184].

Прийняття 23 вересня 1997 року Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [194] стало наступним кроком на шляху подальшого закріплення у законодавстві України принципів відкритості, гласності, публічності у діяльності державної влади. Цей Закон визначав порядок всебічного й об’єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від впливу тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування; він став складовою частиною законодавства України про інформацію. Згідно з ним інформація про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування може бути отримана засобами масової інформації від цих органів безпосередньо або через їх інформаційні служби, чи бути зібрана працівниками засобів масової інформації.

Однією з важливих умов забезпечення прозорості формування та ухвалення рішень у сфері господарської діяльності, а також участі у цьому процесі громадськості, насамперед приватних підприємців та їхніх спілок, став Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року [187]. У ньому закріплено, що органи влади всіх рівнів, які видають нормативно-правові акти у сфері господарської діяльності, зобов’язані оприлюднювати проекти нормативних актів і надавати економічне обґрунтування та аналіз регуляторного впливу від їх прийняття. У цьому Законі передбачено право особи ознайомитися з проектом регуляторного акту, подати свої запитання, пропозиції чи коментарі, що мають бути розглянуті в обов’язковому порядку. Порушення цієї вимоги визнано підставою скасування регуляторного акту. Вказаний Закон мав відіграти важливу роль у забезпеченні контролю громадськості за якістю владних рішень та мінімізувати корупційні ризики, а також стимулювати консультації між органами влади та представниками громадськості з питань прийняття конкретних рішень у сфері господарської діяльності.

Важливим кроком до подальшого вдосконалення законодавчого регулювання інформаційної сфери, що має створити правові та організаційні передумови прозорості й відкритості функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, доступу громадян до інформації про їхню діяльність, є Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 2 липня 2010 року. У статті 5 цього Закону вперше на законодавчому рівні закріплено засади внутрішньої політики в частині формування інститутів громадянського суспільства. Однією з таких засад названо «посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об’єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об’єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень; проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави [186].

Для розвитку інформаційного законодавства України на той час було прийнято кілька указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, які мали значний вплив на формування нормативно–правової бази, що забезпечує право громадян на доступ до інформації про діяльність органів державної влади.

Так, Указом Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» від 31 липня 2000 року № 928/2000 уперше встановлена вимога щодо порядку електронного оприлюднення інформації про діяльність владних структур і створення веб-сторінки органів влади всіх рівнів, провідних наукових установ і навчальних закладів [190];

Указом Президента України «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» від 17 травня 2001 року № 325/2001 було передбачено створення робочої групи, яка мала підготувати законопроекти, спрямовані на створення належних правових засад для реалізації громадянами конституційних прав на участь в управлінні державними справами та на вільний доступ до інформації про діяльність органів державної влади, а також на забезпечення гласності та відкритості діяльності цих органів [193].

Указ Президента України «Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 року № 683/2002 покладав на Кабінет Міністрів України обов’язок з забезпечення додержання права громадян на отримання в установлені строки достовірної інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування [178].

В Указі Президента України «Про Доктрину інформаційної безпеки України» від 8 липня 2009 року окреслено національні пріоритети й конкретні тактичні завдання у розбудові національного інформаційного простору [179].

До цього можна додати низку постанов Кабінету Міністрів України в інформаційній сфері, зокрема, такі постанови: «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 року [195]; «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» від 24 лютого 2003 року [191]; «Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів» від 17 березня 2004 року [189].

Потрібно відзначити також, що прийняття законодавчих актів України про доступ до публічної інформації відбувалося з метою увідповіднення національного законодавства до європейських стандартів та виконання міжнародних зобов’язань України, що, зокрема, випливають з її членства в Раді Європі.

Протягом останніх десятиліть Рада Європи ухвалила ряд міжнародно–правових документів, що визначили основні міжнародні стандарти стосовно реалізації права на доступ до публічної інформації, зокрема: Рекомендація № 854 (1979) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про доступ громадськості до інформації, що є в розпорядженні державних органів та свободу інформації» [180]; Рекомендація № R (81) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів» 1981 р. [182]; Орхуська Конвенція ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» 1998 р. [182]; «Йоганесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації» [67]; «Модельний закон про свободу інформації» міжнародної неурядової організації «Артикль 19» [134].

Остаточним визнанням європейською спільнотою права на доступ до офіційної інформації стало ухвалення Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (CETS №205) [80], відкритої для підписання в червні 2009 року. Це перший багатобічний міжнародний договір з цього питання, юридично обов’язковий для держав-учасниць.

У наш час зусиллями міжнародного співтовариства сформульовано загальні принципи для всіх країн, які прагнуть поліпшення якості та високих стандартів забезпечення прав людини у сфері публічної політики. У країнах Європейського Союзу державні інституції ґрунтуються на необхідності розкриття інформації у публічній політиці, в тому числі завдяки зростанню впливу громадськості на державну політику. Вирішенню питань гарантування та реалізації права на доступ до інформації, пов’язаної із суспільними інтересами в різних сферах, сприяють і документи багатьох міжнародних організацій (ООН, Ради Європи, ОБСЄ) [141].

Кількома міжнародними організаціями, а саме: Міжнародною неурядовою організацією «Артикль 19», незалежною всесвітньою організацією Open Society Justice Initiative та іншими, було розроблено міжнародні принципи-стандарти, які встановили певну «планку» при формуванні законодавства про доступ до публічної інформації. Вироблені принципи є універсальними для країн, які при формування інформаційного законодавства орієнтовані на найбільш ефективні й успішні зразки для втілення у державній політиці.

Сьогодні понад 90 країн світу вже прийняли закони щодо доступу до публічної інформації. З-поміж 56-ти держав-членів Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) право на доступ до інформації про діяльність влади на рівні Конституції закріплено у 21-ій країні, 45 держав-членів ОБСЄ мають спеціальні закони про доступ до інформації [141] .

Враховуючи це, Верховною Радою України 13 січня 2011 року ухвалено Закон України «Про доступ до публічної інформації», а також нову редакцію Закону України «Про інформацію».

У зв’язку з цим виникає необхідність проаналізувати Закон України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон) в аспекті його відповідності міжнародним принципам-стандартам, про які вже було сказано вище. Такими принципами є наступні:

Принцип максимального обнародування є основою і стосується всіх гілок влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, тощо, які мають у своєму розпорядженні інформацію, що прямо пов’язана із суспільними інтересами. Цей принцип передбачає, що будь-яка інформація, якою володіють органи державної влади, має бути відкритою, критерії обмеження доступу до інформації є чіткими і вичерпними, щоб відмова у доступі до інформації була обґрунтована, в іншому разі повинна бути передбачена відповідальність за невмотивовану відмову. Тобто особи, які відмовляють у доступі до інформації, повинні підтвердити, що вона має обмежений доступ.

Принцип обов’язкового обнародування. Цей принцип передбачає, що органи публічної влади мають бути зобов’язаними обнародувати суспільно важливу інформацію.

Принцип стимулювання відкритості уряду. Згідно з цим принципом держава повинна активно сприяти відкритості уряду, а успішна реалізація законодавства про доступ до інформації залежить від безпосереднього виконання; бездіяльність органів влади може підірвати довіру суспільства до найпрогресивнішого законодавства. Отже, вимоги до посадових осіб органів державної влади у частині їх компетентності щодо забезпечення права доступу громадян до публічної інформації мають бути особливими. Досить важливим чинником є поширення громадянської освіти, підвищення рівня обізнаності в суспільстві щодо умов, порядку і процедур реалізації права на доступ до публічної інформації.

Принцип прийнятного рівня витрат. Надмірна вартість не повинна перешкоджати особам подавати інформаційні запити. Цей принцип передбачає, що витрати на отримання запитуваної інформації, мають бути прийнятними або взагалі не вимагатися. Вважається, що користь від відкритості інформації перевищить витрати на її надання. Визначено два підходи до оплати за інформацію: перший – застосування однакового рівня оплати для всіх запитів, другий – диференційована оплата, в залежності від фактичних витрат на підбір і надання інформації.

Принцип забезпечення процедур, що сприяють доступу до інформації. Передбачає, що запити стосовно надання інформації необхідно опрацьовувати швидко й справедливо, а також має бути забезпечений незалежний перегляд відмов. Прийняття рішення щодо надання інформації здійснюється безпосередньо в органі державної влади, який володіє відповідною інформацією. Процедури ухвалення такого рішення передбачено також у результаті оскарження у незалежному адміністративному органі та суді. Отже, законом повинно бути гарантовано право громадянина оскаржити відмову державного органу в наданні запитуваної інформації. Встановлення процедур, що сприяють доступу до інформації, зобов’язує до визначення чітких термінів для розгляду та надання відповідей на запити, оформлення вмотивованих відповідей у разі відмови.

Принцип обмеженої сфери винятків, який ще називають принципом «трискладового тесту». Передбачає три наступні ознаки: інформація пов’язана із законною метою, що закріплена відповідним законом; розкриття інформації загрожує досягненню цієї мети; шкода, завдана цій меті, перевищує суспільний інтерес у розкритті інформації.

Перелік підстав, якими виправдовують відмову у наданні інформації, обов’язково має бути закріплено у законі, що дозволяє запобігти надто широким, розпливчастим, довільним трактуванням. Навіть за умови дії обмеження на певний тип документів, це обмеження може бути поширено лише на частину інформації, що міститься в документі, а дія обмежень із часом може бути переглянута і знята. Це стосується всіх гілок влади при виконанні ними функцій органів державної влади, навіть тих, які виконують правоохоронну, безпекову, оборонну функції. В усіх випадках при обмеженні в доступі до публічної інформації обов’язковими є обґрунтовані та вмотивовані відповіді, виходячи з названих ознак.

Принцип відкритості засідання визначає, що всі засідання публічних органів повинні бути відкритими для громадськості, оскільки свобода інформації передбачає право народу знати, що здійснюють виконавчі, законодавчі та інші органи державної влади і брати участь у процесі прийняття рішень

Принцип захисту інформаторів наго­лошує, що особи, які передають інформацію про правопорушення (інформатори), повинні бути захищеними.

Принцип переважання обнародування надає першочергового значення відкритості інформації, тобто відкритість інформації має першочергове значення. Закони, які не відповідають принципу максимальної відкритості, повинні бути змінені або скасовані. Цей принцип вимагає, щоб закони, які прямо чи опосередковано стосуються питання доступу до інформації, обов’язково відповідали положенням закону про доступ до інформації. Перелік винятків, які обмежують доступ до інформації, має бути вичерпним і не може бути розширеним іншими законами.

Зіставляючи положення Закону з вказаними принципами, ми можемо відзначити наступне.

Принцип максимального обнародування знайшов відображення у частині другій статті 1 Закону, в якій сказано, що публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. У статті 2 встановлений обов’язок розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом, у чому відображено принцип обов’язкового обнародування інформації. У Законі знайшов втілення також принцип прийнятного рівня витрат. Зокрема, публічна інформація на запит надається безкоштовно. Водночас, якщо надання інформації передбачає друк або виготовлення копій тих чи інших документів (більше, ніж на 10-ти сторінках), то на особу, яка запитує інформацію, може бути покладений обов’язок оплатити відповідні видатки (стаття 21). Ці видатки пов’язані з граничними нормами, встановленими постановою Кабінету Міністрів України. Якщо розпорядник публічної інформації не встановив плату за друк або виготовлення копій документів, інформація повинна бути надана безкоштовно.

Стосовно принципу забезпечення процедур, які сприяють доступу до інформації, то відповідно до статті 5 Закону, публічна інформація може бути надана двома способами: 1) публічне оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в «Інтернеті», на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом; 2) надання публічної інформації на підставі письмових запитів від юридичних і фізичних осіб. Закон допускає можливість запитувача інформації вибирати не тільки спосіб доступу (через запит або отримання доступу до вже оприлюдненої інформації), а й форму запиту. Запити можна подавати в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електро­нною поштою) на вибір запитувача.

Щодо оперативності відповіді на запит, то згідно з міжнародними принципами строк надання інформації не повинен перевищувати 10 робочих днів. На відміну від цього, стаття 20 Закону зобов’язує надати публічну інформацію запитувачу протягом 5 робочих днів від дня одержання запиту, крім випадків, передбачених самим Законом. Так, якщо запитувана інформація стосується захисту життя або свободи особи, стану навколишнього середовища, безпеки харчових продуктів і предметів побуту, різних надзвичайних ситуацій, вона повинна бути надана не пізніше, ніж 48 годин від дня надходження запиту (п. 2 статті 20). Якщо ж для надання інформації необхідно обробити значну кількість інформації, то строк розгляду запиту може бути продовжений до 20 днів, про що заявник повинен бути сповіщений письмово протягом п’яти робочих днів з моменту надходження запиту .

Крім того, у статті 23 Закону передбачено право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації: вони можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду. Запитувач має право оскаржити: 1) відмову в задоволенні запиту на інформацію; 2) відстрочку задоволення запиту на інформацію; 3) ненадання відповіді на запит на інформацію; 4) надання недостовірної або неповної інформації; 5) несвоєчасне надання інформації; 6) невиконання розпорядниками обов’язку оприлюднювати інформацію згідно з [статтею 15](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#n107) Закону; 7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача. Судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації здійснюється відповідно до [Кодексу адміністративного судочинства України](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#_blank).

Принципу обмеженої сфери винятків стосується частина друга статті 6 Закону, яка закріплює трискладовий тест щодо визнання публічної інформації з обмеженим доступом: 1) обмеження здійснюється виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Причому такий тест необхідно застосовувати у всіх випадках обмеження доступу до публічної інформації, віднесення її до службової інформації, державної таємниці.

Не менш важливим є положення Закону, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не сам документ. Тобто, якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надають інформацію, доступ до якої не обмежений. Відповідно до частини другої статті 9 Закону документам, що містять інформацію, яка є службовою, присвоюють гриф «для службового користування».

У статті 3 Закону відповідно до принципу відкритості засідання визначено гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації, однією з яких є доступ громадян до засідань колегіальних владних органів, крім випадків, передбачених законодавством.

Отже, з аналізу Закону України «Про доступ до публічної інформації» в аспекті відповідності його міжнародним принципам-стандартам ми можемо зробити висновок, що значна частина цих принципів відображена в цьому Законі. У ньому закріплено максимальну відкритість публічної інформації, визначено механізм доступу до неї, встановлено вимогу, що обмеження доступу до інформації можливе тільки на рівні закону, зобов’язано розпорядників інформації визначити відповідальних осіб за забезпечення доступу громадян до інформації та опубліковувати інформацію, що становить суспільний інтерес.

Водночас, деякі принципи, на нашу думку, не відображені в цьому Законі, зокрема, принцип стимулювання відкритого уряду, принцип переважання обнародування, принцип захисту інформаторів. Щоправда, положення про захист інформаторів втілено в Законі України «Про запобігання корупції», стаття 53 якого передбачає державний захист осіб, які повідомляють інформацію про порушення вимог антикорупційного законодавства іншою особою [59], проте це не стосується прямо права на доступ до публічної інформації.

Деякі елементи положень Закону мають абстрактний оціночний характер, тому потребують більш детального законодавчого визначення. Наприклад, вільне тлумачення поняття «суспільний інтерес» може заплутати як запитувачів, так і розпорядників інформації, адже в кожного з них може бути власне розуміння зазначеного поняття. У Законі відсутнє визначення вказаного поняття. Зауважимо, що Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» встановлено, що предметом суспільного інтересу вважають інформацію, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, терито­ріальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов’язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, тощо.

Зокрема, до Закону України «Про доступ до публічної інформації» у 2012-2015 роках було внесено низку змін.

У першій редакції Закону в частині шостій статті 6 було встановлено, що не належать до інформації з обмеженим доступом декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які: 1) претендують на зайняття чи обіймають виборну посаду в органах влади; 2) обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії.

Ця норма неодноразово змінювалася і на сьогодні має таку редакцію: «Не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до [Закону України](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/paran3#n3) «Про запобігання корупції», крім відомостей, зазначених в [абзаці четвертому](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/paran479#n479) частини першої статті 47 вказаного Закону». Таким чином, зазначену норму узгоджено зі статтею 1 Закону, оскільки публічна інформація – це «інформація», а не документ, який її містить (декларація про доходи).

Крім того, Закон було доповнено статтею 10–1 «Публічна інформація у формі відкритих даних» з метою привести положення Закону у відповідність до Засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014 – 2017 роки.

Як було вказано раніше, зміст права на доступ до публічної інформації необхідно розкривати через його відносини до відповідного обов’язку тих суб’єктів, з якими людина вступає у правовідносини з приводу отримання певної інформації. Обов’язком публічно-владних суб’єктів стосовно вказаного права людини є створення таких умов: 1) визначення кола тих суб’єктів, які мають право на відповідну публічну інформацію; 2) забезпечення такої якості публічної інформації, яка робить її доступною для цих суб’єктів; 3) встановлення належного порядку взаємодії суб’єктів з приводу реалізації права на доступ до публічної інформації в інформаційних правовідносинах.

Проаналізувавши Закон України «Про доступ до публічної інформації» щодо відповідності його положень вказаним умовам, ми можемо зауважити таке.

Закон чітко визначив суб’єктів, які мають право на відповідну публічну інформацію. Зокрема, у статті 12 Закону визначено, що запитувачами інформації є фізичні, юридичні особи, об’єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб’єктів владних повноважень. При цьому законодавець визначив, що фізична особа – це будь-яка людина незалежно від віку, громадянства та інших ознак. Фізична особа-підприємець має право на публічну інформацію як фізична особа. Юридична особа – це будь-яка організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. А як об’єднання громадян без статусу юридичної особи визначено спільноти, передбачені Законом України «Про об’єднання громадян», легалізовані через повідомлення про заснування без їх державної реєстрації, і будь-які інші об’єднання людей, що діють під спільною назвою. Крім того, Закон встановив, що фізичні особи можуть подавати колективні запити на інформацію, зазначаючи свої персональні дані окремо.

Що стосується такої умови як забезпечення якості публічної інформації, яка робить її доступною для вказаних суб’єктів, то в Законі ця умова передбачена лише для інформації, поданої у формі відкритих даних. Так, у статті 10-1 Закону визначено, що публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що уможливлює її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання.

Як один із обов’язків розпорядників публічної інформації в статті 14 Закону передбачено обов’язок надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об’єктивність наданої інформації і оновлювати оприлюднену інформацію. Ці вимоги до якості інформації стосуються зокрема й того, щоб забезпечити доступність наданої суб’єктам інформації, тобто зробити її придатною до зовнішнього і змістового сприйняття та використання, сприйняття саме як інформації – відомостей, даних, що не вимагають від отримувача роботи, пов’язаної з визначенням змісту останніх.

Якщо говорити про таку умову, як встановлення належного порядку взаємодії суб’єктів з приводу реалізації в інформаційних правовідносинах права на доступ до публічної інформації, то можна зазначити, що порядок взаємодії суб’єктів правовідносин у Законі визначений в цілому досить розгорнуто.

Так, у статті 5 Закону закріплено, що забезпечення доступу до інформації передбачено через систематичне та оперативне оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом та наданням інформації за запитами на інформацію.

У статті 14 Закону закріплено такі обов’язки розпорядників інформації: 1) оприлюднювати інформацію, передбачену цим Законом та іншими законами; 2) систематично вести облік документів, що знаходяться в їх володінні; 3) вести облік запитів на інформацію; 4) визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь–які носії інформації тощо; 5) мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та за оприлюднення інформації; 6) надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об’єктивність наданої інформації і оновлювати оприлюднену інформацію.

Стаття 15 Закону встановлює, яка саме інформація підлягає оприлюдненню. Так, розпорядники інформації зобов’язані оприлюднювати: 1) інформацію про їх організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо); 2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо-організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності; 3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;  4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; 5) інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник; 5-1) перелік наборів даних, що оприлюднюють у формі відкритих даних; 6) інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації; 7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;  8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи; 9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку; 10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;  11) інформацію про реквізити суб’єктів владних повноважень (їх місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв’язку, адреси офіційного веб–сайту та електронної пошти; прізвище, ім’я та по батькові, службові номери засобів зв’язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів) та діяльність, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом; розклад роботи та графік прийому громадян; вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад; перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення; перелік і службові номери засобів зв’язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативно-розшукової або контррозвідувальної діяльності; порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб’єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності; систему обліку, види інформації, якою володіє суб’єкт владних повноважень; 12) іншу інформацію про діяльність суб’єктів владних повноважень, порядок обов’язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Крім того, вказана інформація підлягає обов’язковому негайному, але не пізніше п’яти робочих днів з дня затвердження документа. Якщо у розпорядника наявна інформація офіційного веб-сайту, то вона оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації.

Встановлено також, що проекти нормативно–правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, мають бути оприлюднені ними не пізніш ніж за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. А будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров’ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовують у зв’язку з цим, підлягає негайному оприлюдненню.

У Законі закріплено також порядок оформлення запитів на інформацію (стаття 19); строк розгляду запитів на інформацію (стаття 20); плата за надання інформації (стаття 20); підстави відмови та відстрочки в задоволенні запиту на інформацію (стаття 22).

Водночас, законодавець, визначивши вимоги до оформлення запитів на інформацію, строки їх розгляду, випадки відмови та відстрочки у задоволенні запиту на інформацію та реквізити відповідних рішень, порядок розгляду запитів та результати їх вирішення не унормував.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що в Україні з прийняттям Закону «Про доступ до публічної інформації» були встановлені конкретні механізми забезпечення конституційного права людини і громадянина на доступ до публічної інформації, які значною мірою ґрунтуються на сталих міжнародних принципах-стандартах і ставлять Україну в один ряд з країнами з досить високим рівнем законодавчого забезпечення права доступу громадян до інформації про діяльність органів влади.

Однак, поряд з позитивними моментами є також і недоліки в Законі. Розглянемо їх докладніше.

Реалізація права на доступ до публічної інформації вимагає законодавчого визначення, що є публічною інформацією. Відповідно до статті 1 Закону, публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

На нашу думку, таке визначення поняття публічної інформації є досить широким і не в усьому коректним. Якщо інформацію, створену суб’єктами владних повноважень у процесі виконання ними своїх обов’язків, визнано публічною, то невідомо за яким критерієм до цієї інформації додана отримана цими суб’єктами інформація, створена іншими суб’єктами, зокрема невладними. Як приклад ми уже наводили законодавчі акти, що є в усіх суб’єктів владних повноважень, але не створені ними, а тому у цих суб’єктів вони не є публічною інформацією. А визначення тієї інформації, яка «знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законом» як публічної є тавтологією, тому що публічною названо будь-яку інформацію, яка є у її розпорядників, визначених такими законом. Звідси публічна інформація – це та інформація, яку законодавець назвав публічною.

Виходячи із загального розуміння того, що публічною є соціальна інформація, яка опосередковує публічно-владні відносини в суспільстві необхідним є більш чітке законодавче визначення поняття «публічна інформація».

Відповідно до статті 12 Закону, суб’єкти владних повноважень не входять до переліку запитувачів публічної інформації. Проте вони є учасниками правовідносин у сфері доступу до публічної інформації і є незаперечним, що органи публічної влади реалізуючи свої повноваження, запитують інформацію, зокрема й публічну.

Також, як уже було зазначено, в Законі відсутня чітка процедура розгляду та вирішення розпорядниками публічної інформації запитів на неї.

Варто недоліком Закону вважати і декларативний характер гарантії права на доступ до публічної інформації. Відповідно до статті 23 Закону, рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені керівникові розпорядника, до вищого органу або суду. А в статті 24 визначено перелік порушень, за вчинення яких настає юридична відповідальність (ненадання відповіді на запит, ненадання інформації, безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію, надання або оприлюднення недостовірної, неточної чи неповної інформації тощо), а також передбачено право осіб, права і законні інтереси яких порушені розпорядниками інформації, на відшкодування матеріальної та моральної шкоди. Однак Закон не передбачає конкретних санкцій або нових видів юридичної відповідальності за вказані порушення у сфері інформаційних відносин.

Вказані та інші недоліки впливають на практику реалізації в Україні права на доступ до публічної інформації, що вимагає більш детально дослідити питання забезпечення реалізації цього права, і зокрема, поняття його юридичних гарантій.

**2.2 Юридичні гарантії права громадян на доступ до публічної інформації**

Швидкий розвиток інформаційної сфери в Україні та поява нових законів, що регламентують інформаційні відносини, супроводжуються появою суперечностей, які впливають на здійснення та забезпечення конституційних прав людини у зазначеній сфері.

Після прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» перед державною владою постало питання забезпечення реалізації його положень та гарантій конституційного права людини на доступ до публічної інформації.

Проблема реалізації та гарантування державою прав людини – одна з найгостріших проблем суспільно-політичного життя та одна з найбільш важливих тем науково–правових досліджень. Починаючи з стародавніх мислителів (Платона, Арістотеля, Полібія) і до наших часів, філософи, соціологи, політики, правознавці, намагалися осягнути цю проблему, окреслити її історичні й сучасні параметри, необхідні для цілісного її аналізу з метою практичного забезпечення прав людини і громадянина [199, с. 4].

Як зазначає В.С. Політанський, забезпечення прав і свобод людини і громадянина доцільно розглядати через систему забезпечення прав і свобод людини і громадянина, що складається з інституційного, правового, організаційного та ресурсного забезпечення [164, с. 92].

У статті 3 Конституції України встановлено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, що держава є відповідальною перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави [94, с. 143]. Згідно з такою конституційною формулою гарантії прав і свобод людини розглядаються як визначальні чинники щодо змісту і спрямованості діяльності державних органів та їх посадових осіб. Тобто не тільки права і свободи людини, а й їх гарантії є самостійним предметом, яким обумовлюється зміст і спрямованість діяльності держави, а тому цей предмет вимагає самостійного теоретичного дослідження.

Проблема визначення поняття гарантій, їх видової диференціації, функцій та змісту юридичних гарантій залишають­ся в юридичній науці дискусійними, насамперед, через існування різних методологічних підходів.

Під гарантіями часто розуміють певні засоби, умови, способи, фактори, їх сукупність або систему. Наприклад, О.С. Мордовець визначає гарантії прав і свобод громадян як систему соціально–економічних, політичних, моральних, організаційних передумов, умов, засобів, свобод і інтересів [136, с. 222]. Ф.М. Рудинський та М.Т. Какімжанов під гарантіями розуміють умови реалізації прав та засоби їх захисту [212, с. 41; 68, с. 16]. Т.М. Заворотченко стверджує, що призначенням гарантій є забезпечення найсприятливіших умов для реалізації конституційно закріпленого статусу людини [58, с. 20].

П.М. Рабінович і М.І. Хавронюк вказують, що гарантії конституційних прав і свобод людини і громадянина є умовами та засобами, принципами та нормами, які забезпечують здійснення, охорону і захист зазначених прав, є запорукою виконання державою та іншими суб’єктами правовідносин тих обов’язків, які покладаються на них з метою реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина [205, с. 3]. За словами В.Я. Тація та О.В. Петришина, гарантії прав і свобод людини – це такі явища, які сприяють здійсненню прав і свобод людини, забезпечують їх охорону та захист [95, с. 11].

Значна кількість та різноманітність гарантій і складність їх змісту зу­мовлює потребу в їх класифікації. Критерії останньої обирають різні. Так, одним з них називають характер суспільних відносин, згідно з яким гарантії поділяють на політичні, економічні, ідеологічні та організаційні, загальні чи юридичні.

На думку А.Н. Гайнетдінова, гарантії забезпечення прав людини – це не тільки правова забезпеченість (юридичні гарантії), закріплена в законодавстві (міжнародному та внутрішньодержавному), але й система економічних, політичних, духовних та інших відносин, умов та факторів, без яких вимоги особи до суспільства носили б суто формальний характер. Одночасно загальні умови реалізації прав особи, до яких належать економічні, соціальні, політичні та духовні основи функціонування суспільства, у науковій літературі отримали на­зву загальних гарантій [39, с. 21].

Економічні, або як їх часто називають, матеріальні гарантії являють собою передумови для здійснення прав і свобод громадян. Серед економічних гарантій називають соціальне партнерство між людиною і державою, працівником та роботодавцем, виробником і споживачем; проголошення рівності всіх форм власності; існування соціальної держави. Матеріальні умови життя суспільства виконують гарантуючу функцію щодо юридичних прав і обов’язків громадян. Економічною гарантією захисту прав і свобод є також закріплений у Конституції принцип економічної різноманітності. Однак реального значення економічні гарантії набувають лише у зв’язку з політичними гарантіями, такими як поділ державної влади, багатопартійність, плюралізм, місцеве самоврядування, політична багатоманітність, дотримання режиму законності тощо.

До ідеологічних гарантій відносять розвинену політичну і правову свідомість, духовну культуру суб’єктів суспільних відносин, визнання загальнолюдських цінностей, заборону ідеологічного монополізму [136, с. 36].

Економічні та політичні умови є визначальними для забезпечення прав особи, однак ними не вичерпується гарантування прав людини. На основі цього говорять про загальні умови та спеціальні засоби забезпечення прав і свобод людини і громадянина, що власне кажуть аналогічне тому, що в літературі називають загаль­ними та спеціальними гарантіями.

Визначаючи гарантії як «створені державою умови, використовувані нею засоби (економічного, політичного, юридичного характеру)», О.Г. Кушніренко і Т.М. Слінько вказують на спрямованість цих умов на забезпечення людині і громадянину реальної можливості здійснення їх прав і свобод [112, с. 45-46].

Узагальнюючи різні підходи до визначення гарантій прав і свобод людини і громадянина, з нашого погляду, найбільш вдалим визначенням поняття гарантій прав і свобод є запропоноване авторами наукової доповіді «Теоретико-методологічні проблеми визначення юридичних гарантій забезпечення прав та законних інтересів громадян» від 2010 року: «Гарантії прав і свобод людини і громадянина – це обумовлені правовим статусом особистості передбачені законодавством діяння або акти, які зобов’язані здійснювати або утримуватися від них суб’єкти гарантій для збереження наявних прав і свобод та забезпечення конкретної можливості їх реалізації суб’єктами цих прав і свобод» [240, с . 40].

Гарантії складають систему взаємоузгоджених факторів, що забезпечують дієву реалізацію прав і свобод людини та громадянина. Велика кількість факторів, від яких залежить існування та реалізація прав і свобод, зумовлюють різноманіття їх гарантій та класифікації цих гарантій. У науковій літературі найбільш поширеною є класифікація гарантій за практичним спрямуванням, на загальні та спеціальні.

Загальні гарантії визначає рівень розвитку основних сфер суспільного і державного життя та, в свою чергу, поділяють за сферами суспільних відносин на політичні, економічні, соціально-культурні, організаційні. Загальні гарантії мають важливий вплив на реалізацію конституційних прав і свобод людини та громадянина, оскільки вони визначають готовність суспільства і держави до реалізації зазначених прав і свобод. Будь-який, навіть найдосконаліший юридичний механізм реалізації конституційних прав і свобод є безсилим за умови низького рівня політичного та соціально-економічного розвитку суспільства і держави, відсутності традицій загальнолюдської культури.

На погляд І.В. Ростовщикова, якщо в сфері здійснення та охорони прав і свобод людини розраховувати лише на існування відповідних загальних гарантій і не створювати інших гарантій, не вживати додаткових заходів, зокрема, юридичних гарантій, то це може призводити до негативних наслідків. Юридичні гарантії, на думку автора, включають чинні принципи, норми права, інші правові явища, тобто законодавчо закріплені засоби, призначені безпосередньо забезпечувати здійснення та охорону суб’єктивних прав і свобод [211, с. 37-43].

Схожої думки дотримується С.М. Братусь, вважаючи, що загальні гарантії безпосередньо не можуть забезпечити реалізацію прав і свобод громадянами, тому є необхідність у спеціальних юридичних гарантіях. Без них правові норми самі по собі безсилі і не можуть бути реалізовані на практиці [22, с. 78-79].

Спеціальні гарантії являють собою систему юридичних засобів, що сприяють процесу реалізації, захисту, поновлення прав і свобод суб’єктів права, тому ще їх називають юридичними гарантіями. Вони представлені нормативно-правовими та організаційно-правовими механізмами реалізації цих прав і свобод і знаходять своє відображення в системі чинного законодавства України, а саме в Конституції та законах України. Так, згідно з пунктом 1 частини першої статті 92 Конституції України гарантії прав і свобод людини і громадянина визначаються виключно законами України, тобто мають конституційну та законодавчу форму закріплення [60, с. 42-46].

Коли здійснюється класифікація гарантій прав і свобод людини за окремими видами, то, на наш погляд, потрібно керуватися тим, що класифікація є формою систематизації певних об’єктів відповідним їх розподілом на групи, а отже, засобом упорядкування знань про ці об’єкти. Класифікацію відрізняє від найточнішого і досконалого опису об’єктів наявність трьох чітко визначених структурних елементів: множини встановлених груп подібних об’єктів; підстав, за якими вони об’єднуються в групи; принципу чи закону, згідно з яким усі групи поєднують, організовують у єдину систему. При цьому підстава, за якою об’єкти поєднують у групу, є найважливішим елементом класифікації, адже з нею пов’язані найбільш суттєві характеристики класифікації, і правильність її вибору визначає успіх як створення класифікації, так і виконання нею своїх функцій. Ця підстава може бути більш або менш суттєвою, містити більше або менше інформації, однак вона повинна бути чітко визначеною.

Якщо оцінювати з цих позицій класифікацію гарантій прав людини на дві категорії – спеціальні та загальні гарантії, то виявляється, що їй бракує саме чіткої підстави, а до групи «загальних» гарантій цілком можна віднести також спеціальні гарантії. Тому таке групування є не класифікацією гарантій прав людини на види, а їх довільним поділом, який не додає нового знання про вказані гарантії [60, с. 47].

Водночас, С.Л. Лисенков і А.П. Таранов визначають чотири види гарантій прав людини і громадянина: економічні, політичні, ідеологічні та юридичні. За їх визначеннями, економічні гарантії – це сукупність економічних факторів життя суспільства (рівень досконалості економічних відносин, раціональна система господарства, матеріальні і фінансові ресурси тощо). У вузькому розумінні економічними (матеріальними) гарантіями є речові засоби забезпечення ефективності реалізації прав і свобод. Політичні гарантії – це сукупність політичних чинників суспільного і державного життя (повновладдя народу, яке здійснюється представницькими органами, запровадження демократичних засад у діяльності державного апарату, багатопартійна система, рівень плюралізму і гласності в суспільстві тощо). Ідеологічні гарантії – це загальна культура суспільства та його членів, освіченість, суспільна зрілість громадян, рівень суспільної та індивідуальної правосвідомості, система духовних цінностей та орієнтації. Юридичні гарантії – це правові норми та інститути, які забезпечують можливість безперешкодного здійснення прав особи, їх охорону, а в разі протиправних посягань – їх захист і поновлення [116, с. 555].

У цій класифікації підставою групування гарантій є певні сфери суспільного життя (економічна, політична, ідеологічна, правова). Зокрема, самому поділу суспільного життя на зазначені сфери бракує чіткого критерію, а тому він виявляється неповним. Так, можна додатково виділити соціальну, екологічну, інформаційну та інші сфери. А, наприклад, О.Г. Кушніренко і Т.М. Слінько до групи «загальних гарантій» включають політичні, економічні, організаційні гарантії захисту прав і свобод людини і, водночас розрізняють внутрішньодержавний та міжнародно-правовий механізми захисту прав і свобод людини [112, с. 116-127].

Крім того, з характеристик видів гарантій можна зробити висновок, що законодавче закріплення мають лише юридичні гарантії. Однак, формулюючи свою дефініцію економічних гарантій, І.Й. Магновський вважає, що економічні гарантії обов’язково закріплені у Конституції України та законах. На його думку, як економічну гарантію прав і свобод людини потрібно розглядати «розбудову власної ефективної економіки» [118, с. 29-31]. Це надмірно широке розуміння економічних гарантій позбавлене практичного значення, оскільки невизначеним є при цьому насамперед відповідальний суб’єкт гарантування прав людини і громадянина. Те саме можна сказати про політичні та ідеологічні гарантії прав людини.

Отже, у літературі існують суперечливі підходи до класифікації гарантій прав людини і громадянина за їх видами, що ґрунтуються на невиправдано широкому розумінні поняття гарантій прав. До того ж характеристики тих чи інших видів гарантій прав людини і громадянина, як правило, не містять вказівки на суб’єкта, який повинен здійснювати або забезпечувати економічні, політичні, ідеологічні тощо гарантії прав людини і громадянина, а також не вказують на механізми реалізації таких гарантій.

Ми вважаємо, що класифікація гарантій має враховувати насамперед те, який суб’єкт повинен здійснювати діяння або акти для збереження наявних прав і свобод та забезпечення конкретної можливості їх реалізації управненими суб’єктами. Тобто необхідно проводити класифікацію гарантій прав людини в-першу чергу за ознакою суб’єкта гарантування прав і свобод людини і громадянина. Суб’єктами гарантій прав людини можуть бути: 1) держава; 2) недержавні суспільні організації та установи (профспілки, інші об’єднання громадян тощо); 3) міжнародні організації.

Дана класифікація збігається з класифікацією, запропонованою в літературі з приводу іншого предмета. Йдеться про ряд класифікації меж прав людини і громадянина, які пропонують П.М. Рабінович та І.М. Панкевич, серед них класифікацію за ознакою політико-юридичного статусу правообмежувального суб’єкта [204, с. 44-50].

Отже, виходячи з того, що гарантії прав людини за своїм змістом зводяться завжди до діяльності певних суб’єктів, спрямованої на забезпечення існування та здійснення відповідних прав, основними видами гарантій прав людини і громадянина вважають гарантії суспільні, міжнародні та юридичні [240, с. 42].

Не применшуючи значення інших видів гарантій, зупинимося на розгляді саме юридичних гарантій прав і свобод людини та громадянина, що є частиною предмета нашого дослідження.

Поняття «юридичні гарантії» в науковій літературі не має однозначного трактування.

Перш за все, потрібно узгодити термінологію, оскільки у наведених вище визначеннях відсутня термінологічна єдність.

У наукових джерелах автори висловлюють різніпогляди про «юридичні гарантії забезпечення прав людини». Так, В.В. Копєйчиков вважав юридичні гарантії забезпечення прав і свобод людини поняттям комплексним, таким, що поширюється на всі сфери, форми та методи діяльності державних і громадських організацій, а також громадян, яке охоплює практичну реалізацію прав і законних інтересів особистості [96, с. 23]. А в роботі іншого автора визначено поняття юридичні гарантії реалізації прав людини в суспільстві – як закріплені в законі засоби, що є правовим виразом загальних умов, і забезпечують можливість правомірної реалізації та охорони прав людини [155, с. 21].

У нашому дослідженні йдеться про «юридичні гарантії прав людини», оскільки саме термін «гарантії прав людини» використовується в Конституції України (ст. З, п.1 ст. 92 Конституції) і охоплює усі ці випадки.

Юридичні гарантії більшість авторів розуміє або як занадто «широке» за змістом, або як занадто «вузьке» поняття.

Наприклад, Л.Д. Воєводін називає юридичними гарантіями ті правові засоби і способи, які у суспільстві забезпечують громадянам реалізацію їх прав і свобод [35, с. 229]. Функціями гарантій, на його думку, є створення можливості більш повного втілення в життя прав і свобод людини, їх охорона та захист від порушень з боку як окремих органів держави, посадових осіб, так і громадян [34, с. 16]. Також досить широко трактує поняття юридичних гарантій С.Г. Стеценко, включаючи в них: а) стан законодавства, його стабільність і відповідність розвитку відносин у суспільстві, рівень юридичної техніки; б) стан діяльності з попередження і припинення правопорушень, зокрема заходів юридичної відповідальності; в) доступність і якість правосуддя; г) ефективність контролю за реалізацією правових актів [234, с. 195].

В.С. Нерсесянц називає юридичними гарантіями систему взаємопов’язаних форм і засобів (нормативних, інституційних і процесуальних), що забезпечують належне визнання, захист і реалізацію певних прав, відповідних їх обов’язків [143, с. 61]. Як систему юридичних засобів і способів охорони й захисту прав людини та громадянина визначають юридичні гарантії Н.І. Матузова та О.В. Малько [241, с. 315]. Юридичні гарантії, вказує І.Й. Магновський, – це сукупність умов та спеціальних правових способів і засобів, за допомогою яких забезпечується безперешкодне здійснення прав і свобод, їх охорона та захист [119, с. 183].

Юридичними гарантіями називають закріплені в юридичних нормах правові засоби, безпосередньо спрямовані на забезпечення правомірної поведінки учасників соціальних відносин або нормального функціонування певного інституту [282, с. 132]; або передбачені законом спеціальні засоби практичного забезпечення прав і свобод людини, розвиток яких спрямований на встановлення збалансованості юридичних засобів у забезпеченні правомірної реалізації прав і свобод особи, а також посилення їх зв’язків із засобами охорони прав [162, c. 40]. Так само П.О. Недбайло визначає юридичні гарантії як передбачені законом засоби, які безпосередньо забезпечують правомірну поведінку суб’єктів суспільних відносин [142, с. 49-53].

Більш вузькими є визначення поняття юридичних гарантій, які умовно можна назвати нормативними порядковим та процедурними.

Наприклад, М.С. Малеїн зазначає, що юридичні гарантії – це норми права, які передбачають у своїй сукупності правовий механізм, покликаний сприяти реалізації законів. Якісна характеристика юридичних гарантій передбачає оцінку всієї чинної системи права в цілому, з точки зору повноти охоплення правовим інструментарієм усіх найбільш важливих взаємовідносин державних органів та громадян, а також громадян між собою [120, с. 43]. Також С.Н. Братусь стверджує, що юридичні гарантії знаходяться як у самих правових нормах, що мають на меті регулювання шляхом встановлення прав і обов’язків суспільних правовідносин, так і в тих нормах, у межах яких здійснюється юрисдикція під час порушення цих обов’язків, що забезпечує за допомогою державного примусу реалізацію матеріального суб’єктивного права і виконання порушеного або нового обов’язку [23, с. 91].

В. М. Чхіквадзе під юридичними гарантіями розуміє розгорнуту систему інститутів і норм матеріального і процесуального права [271, с. 264-267].

А з погляду О.В. Міцкевича, юридичні гарантії – це встановлений державою порядок діяльності державних органів і установ, громадських організацій, спрямований на попередження й припинення посягань на права громадян, на відновлення цих прав і притягнення до відповідальності за порушення цих прав [132, с. 16].

Водночас, М.І. Іншин, підтримуючи погляд О. М. Руднєвої, вважає що до юридичних гарантій прав і свобод людини та громадянина належать правові процедури їх реалізації, право знати свої права та обов’язки, право на юридичну допомогу, зокрема безкоштовну, на судовий захист, на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої їм незаконними рішеннями, діяльністю чи бездіяльністю, встановлення юридичної відповідальності за порушення чи обмеження прав людини. Юридичними гарантіями прав і свобод людини і громадянина виступає система таких специфічних юридичних конструкцій, а саме: презумпція невинності; неможливість зворотної дії закону, що встановлює або посилює юридичну відповідальність за правопорушення; неможливість бути двічі притягнутим до юридичної відповідальності за одне й те саме правопорушення [213, с . 93; 65, с. 170].

Деякі вчені під юридичними гарантіями розуміють певні конкретні права, процедури та юридичні конструкції: право знати свої права і обов’язки; право на юридичну допомогу, серед них безкоштовну; право на судовий захист; право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діяльністю чи бездіяльністю; право на встановлення юридичної відповідальності за порушення чи обмеження прав людини; систему таких юридичних конструкцій як презумпція невинуватості, заборона зворотної дії закону, які встановлюють або посилюють юридичну відповідальність за правопорушення, неможливість бути двічі притягнутим до юридичної відповідальності за одне й те саме правопорушення [59, c. 457].

Зважаючи на це, Н.В. Вітрук поділяє юридичні гарантії на дві групи: 1) гарантії реалізації прав і свобод; 2) гарантії охорони прав і свобод [34, с. 31]. Так само К.Б. Толкачов поділяє юридичні гарантії на гарантії реалізації і гарантії охорони (захисту). Реалізація прав і свобод є неможливою без їх охорони, оскільки нема такого права, яке не потребує охорони. Гарантії охорони, які є структурними елементами механізму забезпечення прав і свобод, є водночас гарантіями їх здійснення, тобто не можуть існувати за межами реалізації прав і свобод [248, с. 108].

Спираючись на викладене вище, можна зробити висновок про те, що юридичні гарантії прав і свобод людини можуть бути розподілені за їх спрямуванням на: а) діяння або акти публічної влади, спрямовані на збереження існуючих прав і свобод людини, б) діяння або акти публічної влади, спрямовані на забезпечення реальної можливості здійснення людиною її прав і свобод. Якщо юридичні гарантії першого спрямування стосуються переважно законодавчої функції держави (та пов’язаної з нею конституційної юрисдикції), то юридичні гарантії другого спрямування стосуються більше адміністративної та правоохоронної діяльності держави, загальної судової юрисдикції, а також діяльності місцевого самоврядування. Тобто до порушення прав людини «працюють» переважно засоби охорони, а у випадку порушення прав – засоби їх захисту та відновлення.

На нашу думку, юридичні гарантії буде правильно пов’язувати з поняттям гарантій прав людини взагалі, розглядаючи їх як один із різновидів гарантій. Тому доцільно погодитися з визначенням, яке запропоноване Ю.С. Шемшученком: юридичні гарантії прав людини – це передбачені законодавством діяння або акти, які зобов’язані здійснювати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи для збереження існу­ючих прав і свобод людини і громадянина та забезпечення реальної можливості їх здійснення суб’єктами цих прав і свобод [240, с. 45].

Ми будемо спиратися на це визначення, розкриваючи зміст юридичних гарантій права на доступ до публічної інформації.

Одночасно треба відрізняти юридичні гарантії від юридичного обов’язку, який кореспондується з правом людини на доступ до публічної інформації у правових відносинах, тому що обов’язки та їх гарантії розрізняє перш за все Конституція України. Зокрема у статті 92 чітко вказано: «Виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов’язки громадянина. Тобто гарантії прав людини і обов’язки громадянина – це різні юридичні поняття.

Юридичні гарантії не є ні правом, ні обов’язком. Адже право людини – це не просто можливість отримати певне благо, а така можливість, яка гарантується виконанням відповідного обов’язку іншим суб’єктом правових відносин. Але виконання чи невиконання обов’язку залежить від зобов’язаного суб’єкта, а тому не можна безпосередньо обов’язок вважати гарантією відповідного права, а суб’єкта обов’язку вважати суб’єктом вказаної гарантії.

Юридичними гарантіями є такі юридичні дії чи акти, яких вимагають від державних і самоврядних органів влади та їх посадових осіб для того, щоб забезпечити належне виконання юридичного обов’язку, яким задовольняється право суб’єкта, зокрема право людини на доступ до публічної інформації.

Згадана формула статті 92 Конституції вказує на те, що як права людини, так і їх гарантії та основні юридичні обов’язки визначає закон України, тобто нормативний акт вищої юридичної сили. Це означає, що усі три юридичні явища (права, обов’язки і юридичні гарантії) охоплюються тими юридичними нормами, які складають зміст закону як нормативного акта.

У теорії права юридичну норму П.М. Рабінович визначає як «формально обов’язкове загальне правило фізичної поведінки, яке встановлюється або санкціонується державою з метою регулювання суспільних відносин і забезпечується її організаційною, виховною та примусовою діяльністю». Структура (внутрішня форма) юридичної норми – це об’єктивно зумовлена потребами юридичного регулювання її внутрішня організація, яка полягає в поділі норми на обов’язкові складові елементи та у закономірних зв’язках між ними. Обов’язкові елементи юридичної норми – диспозиція, гіпотеза, санкція.

Диспозиція – частина норми, в якій зазначаються права й (або) обов’язки суб’єктів. Вона є центральною, основною частиною юридичної норми, оскільки описує дозволену (можливу) або обов’язкову (необхідну) чи заборонену поведінку суб’єктів певного виду. Гіпотеза – частина норми, яка зазначає умови, обставини, з настанням яких можливо чи необхідно здійснювати її диспозицію. Ці обставини відображаються спеціальним поняттям «юридичні факти». Призначення гіпотези – визначити сферу і межі регулятивної дії диспозиції юридичної норми. Санкція – частина норми, яка встановлює заходи юридичної відповідальності або іншого примусу, які має застосовувати держава до порушника диспозиції. Призначення санкції – забезпечувати беззастережну здійсненність диспозиції юридичної норми [203, с. 150-151].

Тому виникає питання: до якого з цих елементів віднести вказані юридичні явища, зокрема, юридичні гарантії? Якщо в диспозиції зазначені лише права та обов’язки, а обов’язки ми розрізняємо з гарантіями, то для нормативного визначення юридичних гарантій залишаються гіпотеза та санкція юридичної норми. Але гіпотеза, відповідно до своєї дефініції, визначає попередні умови для здійснення прав чи обов’язків, а не ті умови, якими гарантуються права. Як вказує Ю.В. Кудрявцев, поведінка, яку вимагає закон, залежить не стільки від державних вимог, як від наявності або відсутності навколишніх умов, фактів реальної дійсності, з якими пов’язується поведінка [108, с. 37].

Отже, залишається єдиний елемент норми, в якому визначаються юридичні гарантії, тобто санкція юридичної норми, як її частина, яка встановлює заходи юридичної відповідальності або іншого примусу, які має застосовувати держава до порушника диспозиції.

Зі сказаного виходить, що найпершими юридичними гарантіями прав і свобод людини виявляються заходи юридичної відповідальності, які застосовує держава до порушників цих прав. Крім того, юридичними гарантіями вказаних прав людини необхідно вважати заходи іншого примусу, що застосовують за ці порушення. Однак цим ми поняття юридичних гарантій обмежуємо гарантіями лише на випадок порушення права, тобто звужуємо поняття «юридичні гарантії права людини» до більш вузького поняття «юридичні гарантії захисту та відновлення права людини».

Але таке звуження поняття юридичних гарантій суперечить розподіленню гарантій за їх спрямуванням на збереження наявних прав і свобод людини та на забезпечення реальної можливості здійснення людиною її прав і свобод, про що було відзначено раніше.

З нашого погляду, ця суперечність є результатом «вузького» трактування поняття «санкція юридичної норми», на яке звернув увагу О.І. Ющик у своїй праці «Теоретичні основи законодавчого процесу», звичне уявлення про «санкцію» юридичної норми, – зазначає автор,– як про заходи, що вживаються до порушника норми, виявляється поверховим, незначним уявленням, яке є недостатнім для праворозуміння. При цьому якщо одні автори розглядають санкцію як необхідний елемент правової норми, то для інших наявність санкції в структурі норми не є обов’язковою. Так, з точки зору концепції «дволанковості норми» обов’язковими елементами норми є гіпотеза і диспозиція, а санкція у складі цієї норми може бути відсутня, оскільки норму забезпечує або санкція інших норм, або уся система права. Санкція завжди існує як правило поведінки для органу держави, який здійснює примусові заходи до порушника [284].

У зв’язку з цим С.М. Братусь зазначає, що не кожна окремо взята стаття закону є нормою права. У багатьох випадках законодавець формулює правоположення, що містить тільки гіпотезу і диспозицію, а іноді й саму лише диспозицію і спираючись навіть на всю систему права, не кажучи уже про окрему галузь права, нелегко знайти санкцію або гіпотезу [23, с. 192].

У будь-якій правовій системі є недосконалі норми, не наділені санкцією. Існують правоположення-дефініції, правоположення-принципи, право-положення, які лише через правові норми і лише у сполученні з ними визначають поведінку учасників суспільних відносин… І, однак, важко погодитися з тим, що норму права, маючи на увазі її логічну структуру, як певний масштаб і регулятор поведінки вичерпує тільки однин або два елементи. Норма права, а не стаття закону, як уже неодноразово відзначали прибічники трьохелементної структури, повинна бути наділена санкцією, тому що без неї стираються межі можливої або необхідної поведінки. Норма без санкції перестає бути мірою, масштабом поведінки, оскільки порушення цієї міри, вихід за вказані межі не спричинить належної реакції, державного осуду і державного примус, що забезпечують у порядку «зворотного зв’язку» регулювання порушених відносин.

На думку О.І. Ющика, трьохелементна «логічна структура» норми має бути пояснена з точки зору її необхідності, проте остання не випливає з уявлення про норму ні як про «масштаб», ні як про «регулятор» людської поведінки. Тому автор розглядає юридичну норму як єдність трьох моментів процесу, що виступають як гіпотеза, диспозиція і санкція юридичної норми. Гіпотеза в нормі є «сукупність юридичних фактів, які складають повне коло умов існування права». Диспозицією є «суб’єктне право в його співвідношенні з юридичним обов’язком, яке становить визначений умовами предмет норми». А санкція визначена автором як юридична діяльність державного апарату як суб’єкта нормативного регулювання поведінки людей, завдяки якій право стає дійсним за визначених гіпотезою умов і обставин [284, с. 30-31].

Таке трактування санкції юридичної норми як усієї нормативно-регулювальної діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, завдяки якій конституційне право людини виявляється дійсним, гарантованим, дає можливість охопити поняттям юридичних гарантій більш широке їх коло – як гарантії збереження наявних прав людини, так і гарантії забезпечення реальної можливості здійснення нею цих прав. Одночасно буде враховано вимогу статті 19 Конституції України, яка зобов’язує органи влади та її посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачених Конституцією та законами України. Таким чином, цією статтею конституційно закріплюють у загальному вигляді санкцію всіх норм, які регулюють діяльність органів і посадових осіб публічної влади, встановлюючи юридичні гарантії інформаційного права людини, зокрема і права на доступ до публічної інформації.

Тому, щоб дослідити юридичні гарантії права на доступ до публічної інформації, потрібно проаналізувати норми законодавства, які регулюють відповідні інформаційні відносини, з урахуванням визначеного нами доступу до інформації як предмета правового регулювання.

Необхідно зауважити, що проблема юридичних гарантій права на публічну інформацію є надзвичайно актуальною для України. Вона включає два аспекти. Перший з них пов’язаний з визначенням у законі змісту та обсягу самих прав на публічну інформацію, а другий аспект – із законодавчим регулюванням процесу реалізації вказаних прав. І лише при наявності та реальному функціонуванні цих елементів можна говорити про те, що в державі існують юридичні гарантії права на публічну інформацію.

Для того, щоб досягти належної реалізації прав і свобод людини, потрібно найперше чітко визначити їх у законі. Цю функцію в більшості сучасних держав виконують їх конституції, закріплюючи різний за змістом і обсягом набір конституційних прав громадян.

З цього погляду важливе значення належить статті 22 Конституції України, яка є однією з ключових статей у розділі «Права, свободи та обов’язки людини і громадянина». Вона встановлює, що конституційні права і свободи гарантовані і не можуть бути скасовані. У цій статті також міститься важлива вимога, згідно з якою під час прийняття нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод.

Водночас цією статтею передбачено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією Украї­ни, не є вичерпними. Таким чином, вказана стаття встановлює конституційну гарантію Основним законом України такого переліку конституційних прав і свобод людини і громадянина за їх змістом та обсягом, який можна тільки збільшувати, але його не можна зменшувати чи скорочувати [240, с. 48-49].

У науковій літературі критично ставляться до думки, що гарантії прав людини є елементом не усього механізму правового регулювання як такого, а належать до його частини, пов’язаної із забезпеченням реалізації прав людини, і що питання про гарантії постає тоді, коли здійснюється перехід від повинного до сущого; що гарантії – це проблема реальності правового явища, одне з головних пи­тань правильного застосування правових норм, забезпечення законності та багатьох інших процесів правової діяльності.

Більш правильним, на наш погляд, є твердження, згідно з яким юридичні гарантії починаються з їх конституційного закріплення, з наступною деталізацією їх у законах, які є обов’язковими для органів влади та їх посадових осіб. Без цього закріплення перехід від повинного до сущого не може відбутися.

Як слушно зазначає Т.А. Костецька у своєму дослідженні «Інформаційне право України», гарантії права на інформацію – це передбачена Конституцією та законами України система правових норм, соціально-економічних, політичних умов, організаційних заходів і способів, вимог загальнообов’язкового характеру тощо, завдяки яким повно і всебічно забезпечується реалізація, здійснюється охорона, захист і відновлення порушеного права на інформацію [101, с. 60].

Крім того, гарантії мають свій самостійний зміст, який відрізняється від змісту права людини. Реалізація права є справою суб’єкта права, а реалізація гарантій – справа суб’єкта гарантій. Тому якщо суб’єкт не здійснює належне йому право, не виявляє ініціативи щодо його реалізації, то юридичні та інші гарантії будуть залишатися у вигляді законодавчих положень, на рівні нормативних актів, а не набудуть значення юри­дичних фактів. Для реалізації гарантій потрібні індивідуальні акти публічної влади як суб’єкта гарантій. Якщо людина ініціативно не реалізує своє право, то відповідні юридичні гарантії в такому разі також не реалізуються, однак при цьому вони залишаються існувати як правове явище, але тільки у вигляді нормативного припису, а не як владна діяльність з реалізації відповідної гарантії. Таким чином, гарантії права людини реалізуються не відокремлено, а лише одночасно з реалізацією самого права його суб’єктом.

Ці загальні положення щодо поняття юридичних гарантій та співвідношення їх з правами та обов’язками людини і громадянина є базою для визначення змісту поняття юридичних гарантій права на доступ до публічної інформації.

Юридичні гарантії права на доступ до публічної інформації починаються з їх конституційного закріплення, який диктує подальше законодавче регулювання. Конституційне визначення інформаційних прав людини у контексті обов’язку органів влади та їх посадових осіб, включаючи і законодавця, діяти на підставі Конституції України, а також у контексті статті 92 про визначення винятково законами України прав людини та їх гарантій, становить конституційну гарантію законодавчого регулювання існування та здійснення вказаних прав.

У статті 34 встановлена вимога також до самого законодавчого регулювання про те, що здійснення прав щодо збирання, зберігання, використання і поширення інформації може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

У зв’язку з цим виникає запитання про те, чи стосується вказана вимога права на доступ до публічної інформації. Адже у статті 50 Конституції України записано: «Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена» [94]. Але у цій статті нічого не сказано про обмеження права на доступ до вказаної інформації, і навіть заборонено її засекречувати будь-кому. Тобто право на доступ до зазначеної інформації є необмеженим, на відміну від інших інформаційних прав, зазначених у статті 34 Конституції України.

Такий висновок підтверджує і частина перша статті 64 Конституції, в якій сказано, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Але частина друга цієї ж статті допускає окремі тимчасові обмеження конституційних прав людини, крім передбачених деякими статтями Конституції. Серед цих статей не вказано статті 32, 34, 50, тому всі інформаційні права людини, серед них право на доступ до публічної інформації та доступ до інформації про стан довкілля тощо, можуть зазнавати в умовах воєнного або надзвичайного стану окремих обмежень на певний строк.

Іншу конституційну гарантію – захисту інформаційних прав людини, зокрема права на доступ до публічної інформації, визначає стаття 55 Конституції України, за якою суб’єктами вказаної юридичної гарантії виступають суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Конституційний Суд України. При цьому зазначена юридична гарантія не може бути обмежена навіть тимчасово в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Конституційні гарантії права на доступ до публічної інформації в процесі їх законодавчої деталізації набувають більш конкретизованого виразу. Конкретизація конституційних гарантій на рівні закону, їх законодавча «розшифровка» здійснена в першу чергу у базовому для цієї сфери суспільних відносин Законі України «[Про доступ до публічної інформації»](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17).

Зокрема стаття 3 цього Закону визначає шість видів гарантій права на доступ до публічної інформації. Вказане право гарантують: 1) обов’язки розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом; 2) визначення розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; 3) максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації; 4) доступ до засідань колегіальних суб’єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; 5) здійснення парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; 6) юридична відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

До цього переліку гарантій, на нашу думку, необґрунтовано включено обов’язок розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, оскільки юридичний обов’язок, як уже було зазначено, в Конституції розмежовують з поняттям гарантій прав людини. Тому обов’язок надавати та оприлюднювати інформацію не можна розглядати в як юридичну гарантію права на доступ до публічної інформації.

Якщо взяти інші види гарантій, вказані у статті 3 Закону, то в них не видно чіткого критерію, за яким визначено саме такий перелік гарантій. Наприклад, серед них зазначено гарантії організаційного характеру (пункти 2, 5), процесуального характеру (пункти 3, 4), правоохоронного характеру (пункт 6), гарантії юридичні та суспільні (пункт 4). У зв’язку з цим належить визначити той критерій, за яким у законі вказано цей перелік юридичних гарантій.

Таким критерієм, на наш погляд, можуть бути загальні функції держави, які охоплюють діяльність усіх органів та посадових осіб держави. Цими функціями є законодавча, адміністративна (виконавча) та правоохоронна функції [290, с. 19-21]. За аналогією з цим юридичні гарантії прав людини можуть бути поділені на законодавчі, адміністративно-виконавчі та правоохоронні гарантії. Тоді усі види гарантій у статті 3 Закону можуть бути віднесені до однієї з цих трьох категорій.

Продовжуючи розгляд гарантій, вказаних у цій статті Закону, на нашу думку, до них можна додати як одну з юридичних гарантій права на доступ до публічної інформації також передбачене у статті 10-1 Закону надання інформації у форматі відкритих даних. Щоправда, не зовсім зрозумілим є положення вказаної статті, згідно з яким «розпорядники інформації зобов’язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит», оскільки оприлюднення і регулярне оновлення такої інформації на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах є прямим обов’язком розпорядника інформації.

До юридичних гарантій права на доступ до публічної інформації ми вважаємо можливим віднести також передбачене у статті 15 Закону оприлюднення публічної інформації організаційного та процесуального характеру, а також інших даних, які сприяють реалізації громадянами їх права на доступ до публічної інформації.

Вкажемо також на статтю 17 Закону, яка встановлює три форми контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації: парламентський контроль, громадський контроль та державний контроль. У цьому ми вбачаємо, крім того, підтвердження класифікації гарантій прав людини за ознакою суб’єкта гарантій, про яку сказано раніше.

Як юридичну гарантію реалізації права на доступ до публічної інформації можна розглядати положення частин шостої та сьомої статті 19 Закону, якими встановлено таке:

«6. З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних [форм запитів на інформацію](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0629-11), які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб–сайті відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

7. У разі якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації, обов’язково зазначивши в запиті своє ім’я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала» [141].

Можна розглядати як одну з юридичних гарантій досліджуваного права також положення про безкоштовне надання інформації на запит, зазначене в частині першій статті 21 Закону. Низку юридичних гарантій права на доступ до публічної інформації передбачає розділ V Закону «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації». Які ми проаналізуємо пізніше.

У забезпеченні права людини на доступ до публічної інформації на практиці, ми вважаємо, існує чимало невирішених проблем. Це стосується насамперед того, що органи державної влади, які є розпорядниками публічної інформації, зобов’язані забезпечити доступ до публічної інформації, водночас вони є і гарантом доступу до цієї інформації. У цьому є певна проблема, яка на практиці призводить до багатьох порушень Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інформаційних прав громадян. Це спостерігається у діяльності державних органів, так і в діяльності органів місцевого самоврядування. Так, органи влади ухвалюють так звані «переліки інформації, що не є публічною», і керівник органу влади, який відповідно до вимог закону повинен гарантувати доступ до публічної інформації, може на власний розсуд внести будь-яку інформацію до такого переліку та обмежити доступ до неї громадян.

У таких випадках постає питання юридичних гарантій правоохоронного характеру, найважливішими з яких є судовий захист права на доступ до публічної інформації як юридична гарантія, сутність якої ми розглянемо далі.

**2.3 Судовий захист як юридична гарантія права на доступ до публічної інформації**

Повна та всебічна реалізація прав і свобод людини і громадянина, вказує О.В. Скрипнюк, вимагає спеціальних юридичних механізмів їх реалізації і гарантування [222, с. 332]. Як один з основних елементів гарантування прав і свобод людини у науковій літературі розглядають судовий захист. Однак його поняття різні автори трактують по-різному.

Так, В.Я. Крижановський зазначає, що судовий захист – це право кожної людини на справедливий і відкритий розгляд її справи у суді, що є основною юридичною гарантією прав і свобод людини. Право на судовий захист не підлягає жодним обмеженням, оскільки Конституція України встановила, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених самою Конституцією, а право на судовий захист прав і свобод не може бути обмеженим навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану (стаття 64 Конституції України). Всі інші нормативно–правові акти (як законодавчі, так і підзаконні) можуть лише визначити порядок реалізації цього права, а не відмінити його чи встановити такі процедури, які ускладнили б або ж зробили насправді неможливим його реалізацію зацікавленими особами [106, с. 8].

П.П. Шляхтун називає судовим захистом право людини звертатися до суду за захистом своїх прав і законних інтересів [277, с. 198]. А на думку І.В. Дашутіна, правом на судовий захист є передбачена законодавством можливість фізичних та юридичних осіб захищати свої права в судах загальної і конституційної юрисдикції. Автор розглядає це право двояко: з одного боку, як одне з конституційних прав людини нарівні з іншими політичними, економічними, соціальними й культурними правами, а з іншого – як право, що закріплює спеціальний механізм захисту всіх без винятку вищезазначених прав [47, с. 12].

За словами В.А. Бачиніна, принцип пріоритету прав і свобод людини адресований всім органам державної влади і зобов’язує їх його дотримуватися. Однак саме суд, не будучи залежним від жодної гілки влади і володіючи конституційними гарантіями цієї незалежності, виступає як універсальний засіб захисту прав і свобод громадянина [257, с. 16]. На думку О.В. Ільницького, спосіб захисту, який застосовує суд при вирішенні спору, є «двосічним мечем», що, з одного боку, дає змогу відновити законність у спірних правовідносинах, досягти позитивного результату однією стороною, а з іншого – цей результат досягають за рахунок істотного впливу на сферу інтересів її процесуального опонента. Як і для будь-якої зброї, основним правилом тут є її розумне та законне застосування [64, с. 214].

Ю.М. Андреєв трактує судовий захист як діяльність органів судової влади зі здійснення захисту законних прав та інтересів громадян на основі конституційних принципів, цивільно-правовими способами і засобами, у передбаченій законом процесуальній формі через розгляд спорів, скарг, судовий контроль, прийняття законного і обґрунтованого судового рішення з метою запобігання можливих і припинення здійснюваних правопорушень, усунення перешкод у здійсненні суб’єктивних прав і законних інтересів [4, с. 315].

Деякі науковці вважають, що захист судом прав і свобод людини можна розглядати як норму, реалізація якої обумовлена наявністю імперативних вимог: надання доступу до правосуддя, заборона відмови в правосудді, захист не теоретичних й ілюзорних можливостей, а конкретного й дійсного права доступу в суд – рівень доступу має бути достатнім для захисту цього права, можливості ясні і конкретні, щоб у випадку їх недотримання можна їх було оспорити, обов’язок держави забезпечити ефективність права доступу до правосуддя, утвердження системи юридичної допомоги для реалізації цього права, спрощення процедури доступу до суду, надання допомоги адвоката та ін. [95, с. 411].

Інші автори вважають, що судовий захист – це інститут матеріального права, оскільки виникає у процесі порушення матеріальних прав або охоронюваних законом інтересів [150, с. 102]; а, наприклад, М.А. Вікут стверджує, що право на судовий захист належить до категорії процесуальних прав [32, с. 65]. Деякі вчені поєднують ці погляди і вважають, що право на судовий захист є одночасно інститутом матеріального та процесуального права [128, с. 2].

На нашу думку, судовий захист – це правоохоронна гарантія прав і свобод людини і громадянина, яка є основним засобом забезпечення реальної можливості здійснення суб’єктами цих прав і свобод.

Ідея захисту основних прав та свобод людини з визначенням ролі в цьому судової влади набула активного розвитку після закінчення Другої світової війни. 10 грудня 1948 року резолюцією 217А (ІІТ) Генеральної асамблеї ООН була прийнята Загальна декларація прав людини, у статті 8 якої зазначалося, що кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом [79].

Подальше закріплення права на судовий за­хист на міжнародному рівні, яке не лише проголошувалося, а й вимагало відповідних дій для його забезпечення державою, відбулося 16 грудня 1966 року, коли резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 2200А (XXI) був прийнятий Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, що потребував конкретних дій з боку держав-учасниць щодо закріплення права на судовий захист. Так, у ч. З статті 2 цього Пакту зазначено, що держава повинна гарантувати кожному, чиї права і свободи порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть якщо це порушення було вчинене особами, які діяли як особи офіційні, і таке право повинно гарантуватися судом або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави. Відповідно до частини 1 статті 14 цього документа, всі особи є рівними перед судами і трибуналами. Кожен має право при визначенні його прав та обов’язків у будь-якому цивільному процесі на справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону [133].

Разом з новою Конституцією України 1996 року право на судовий захист набуло значення конституційного права людини та громадянина. Водночас, як відзначав В.С. Стефанюк, судові було надано нових функцій, свідченням чого є сформульоване в частині другій статті 124 Конституції України положення, згідно з яким юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. У контексті системи противаг судову владу характеризує юридична можливість впливати на рішення та дії законодавчої і виконавчої влади, «врівноважувати» їх. Надані суду повноваження перетворили його на могутню стабілізувальну силу, здатну захищати права і свободи громадян, оберігати суспільство від руйнівних соціальних спорів [233, с. 16].

Стаття 55 Конституції України встановлює, що права і свободи людини та громадянина захищаються судом. Кожному гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Це дає можливість відстоювати інтереси не тільки конкретного громадянина, а й усього суспільства, сприяючи тим самим забезпеченню режиму законності та правопорядку. Саме правосуддя стало найбільш демократичним й справедливим засобом вирішення різних суперечок, а також є найефективнішим захисним засобом відновлення порушених прав і свобод людини [19, с. 28].

У Постанові Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» зазначено, що конституційні права та свободи людини і громадянина є безпосередньо чинними. Вони визначають цілі і зміст законів та інших нормативно-правових актів, зміст і спрямованість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечені захистом правосуддя [196, с. 2].

А згідно з п.п. 1 і 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 30 травня 1997 р. №7 «Про посилення судового захисту прав і свобод людини та громадянина», вся діяльність судів повинна підпорядковуватися захисту цих прав та свобод [188].

Аналізуючи вищенаведені норми Основного Закону України та позиції Верховного Суду України, можемо стверджувати, що з прийняттям Конституції України судова юрисдикція поширилася на всі суспільні відносини, врегульовані нормами права, неодмінним елементом яких є суб’єктивні права та юридичні обов’язки суб’єктів відносин, серед них права і свободи людини і громадянина.

Закріплення на конституційному і законодавчому рівні права людини на доступ до публічної інформації, таким чином, передбачає його судовий захист. Специфіка судового захисту права людини на доступ до публічної інформації полягає в тому, що людина робить власний вибір – звертатися чи не звертатися до суду за захистом свого інформаційного права. Тобто судова гарантія за загальним правилом починається з моменту прийняття судом до розгляду відповідного звернення про порушення права людини.

Крім того, хоча Закон України «Про доступ до публічної інформації» прямо не передбачає здійснення захисту права людини на доступ до публічної інформації Конституційним Судом України, але це випливає з його повноваження вирішувати питання про відповідність Конституції України законів та інших правових актів, а також питання офіційного тлумачення актів стосовно правового регулювання здійснення вказаного права.

Варто зауважити, що проблема гарантії права на доступ до публічної інформації перебувала на розгляді Конституційного Суду України, який висловив свою позицію щодо рішення у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року [208].

У цьому рішенні Конституційний Суд України визначив, що збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами є втручанням в її особисте та сімейне життя. Таке втручання допускається винятково у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Положення «у випадках, визначених законом» дає змогу говорити також про суспільний інтерес щодо запитуваної інформації і спиратися на Закон «Про доступ до публічної інформації», в якому, зокрема, прописані норми щодо розкриття інформації, що становить суспільний інтерес. Так, стаття 21 Закону України «Про інформацію» містить перелік відомостей, які не можуть бути віднесенні до інформації з обмеженим доступом, тобто до конфіденційної, а тому доступ до них має бути вільний [208].

Судовий захист права на доступ до публічної інформації в Україні не обмежений системою національних судів, він залучає до себе такий міжнародний судовий орган, як Європейський суд, право звернення до якого повністю ґрунтується на положеннях статті 55 Конституції України, яка передбачає право кожного після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організації, членом яких є Україна.

Як ми вказали раніше, Україна, як член Ради Європи, у 1977 році ратифікувала Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 4 листопада 1950 р., змінену Протоколами № 3, 5 і 8, а також доповнену Протоколом № 2. Як зазначив Європейський суд з прав людини, «Конвенція має на меті захист не теоретичних чи ілюзорних, а конкретних і дієвих прав» [77, с. 83]. В умовах сьогодення вона є частиною національного законодавства, а у правовому регулюванні відносин між державою та громадянином відбуваються якісні зміни, пов’язані безпосередньо з функціонуванням Європейського суду з прав людини, рішення якого відповідно до Конвенції і Конституції України стають частиною законодавства.

Європейська конвенція передбачає діяльність Європейського суду з прав людини та його вплив па правову систему України на якісно новій методологічній основі. Це зумовлено тим, що до Європейського суду здебільшого передають заяви з оскарженням дій передусім органів виконавчої влади в межах здійснення ними адміністративних функцій. Діяльність органів виконавчої влади традиційно регулювали засоби національного права з погляду захисту передусім інтересів держави, тоді як згадані міжнародно-правові акти спрямовані на захист насамперед особи (громадянина) від неправомірних дій саме державних органів. Діяльність держави розглядають згадані міжнародно-правові акти з погляду впливу на права громадян, на систему захисту прав і законних інтересів громадян від зловживань з боку держави.

Європейська конвенція визначає обов’язок держави забезпечувати будь-якому громадянину на території України дотримання демократичних стандартів, встановлених європейським співтовариством у таких важливих сферах, як право людини на життя, право на свободу й особисту недоторканність, заборону катування, право па повагу до приватного та сімейного життя, свобода думки, совісті та віросповідання, свобода вираження поглядів, свобода зібрань та об’єднань, заборона дискримінації, захист права власності, право па справедливий судовий розгляд та ін. Ці обов’язки держави випливають зі статусу України як учасниці Європейської конвенції. При цьому Європейський суд з прав людини вирішує спори, що виникають з приводу дотримання Україною норм Конвенції і тому займають у системі захисту прав громадян України унікальне становище. Європейський суд є інституцією, спрямованою на вирішення спорів публічно-правового характеру, виходячи передусім із положень Європейської конвенції та «постійної юриспруденції суду», а не тільки з особливостей національного законодавства в Україні.

Європейський суд з прав людини вперше ухвалив рішення з питань доступу до інформації, яка перебуває в розпорядженні держави, у 1987 році у справі «Леандер проти Швеції». У цьому рішенні сформульовано тогочасний підхід Європейського Суду стосовно питання доступу до архівів спецслужб, які містили інформацію про особу пана Леандера, що оскаржував у своєму зверненні до конвенційних органів порушення статті 8 та статті 10 Конвенції. В цьому рішенні Суд уперше сформулював свою позицію стосовно отримання заявником інформації, що перебуває в державних органах. Згідно з цією позицією, положення Статті 10 про «свободу одержувати інформацію» Конвенції в цілому забороняє урядові обмежувати будь-кого в одержанні ним інформації, яку інші хотіли б або були не проти йому передати [207, с. 6-7].

Одним із фундаментальних рішень Європейського суду з прав людини щодо порушення права доступу до інформації вважають рішення у справі Угорської спілки громадянських свобод проти Республіки Угорщина. Заявник стверджував, що рішення судів Угорщини про відмову йому в доступі до інформації про парламентську скаргу, що перебувала на розгляді Конституційного суду, становить порушення його права на доступ до інформації, яка представляє суспільний інтерес. Сутність спору полягала в тому, що 14 вересня 2004 р. Угорська спілка громадянських свобод, заявленою метою якої є сприяння основоположним правам і посилення громадянського суспільства й верховенства права в Угорщині та яка є активною у веденні політики з питань обігу наркотиків, попросила Конституційний суд надати їй доступ до скарги депутата парламенту, що в цей час перебувала на розгляді Конституційного суду і містила запит про конституційний розгляд деяких останніх поправок до Кримінального кодексу стосовно злочинів, пов’язаних з наркотиками. Як на підставу запиту заявник посилався на статтю 19 Закону від 1992 року про захист персональних даних і публічний характер даних, що представляють суспільний інтерес.

12 жовтня 2004 року Конституційний суд відхилив цей запит без консультації з депутатом, пояснивши, що скарга, яка перебуває на розгляді, не може бути доступною стороннім без згоди її автора. 10 листопада 2004 року заявник подав позов проти Конституційного суду, в якому просив Будапештський обласний суд зобов’язати відповідача надати йому доступ до скарги відповідно до статті 21 (7) вказаного Закону 1992 року. 13 грудня 2004 року Конституційний суд ухвалив рішення щодо конституційності оспорюваних поправок до Кримінального кодексу. Рішення містило коротку інформацію про скаргу і було оприлюднене.

Незважаючи на те, що розгляд у Конституційному суді вже було припинено, 24 січня 2005 року окружний суд відхилив позов заявника. При цьому зазначив, що скарга не може розглядатися як «дані», і що відсутність доступу до неї не може оскаржуватися в межах Закону 1992 року. Заявник оскаржив вказане рішення регіонального суду в апеляційному порядку. Крім того, він попросив, щоб йому був наданий доступ до скарги після видалення з неї всієї персональної інформації.

5 травня 2005 року Апеляційний суд залишив в силі рішення суду першої інстанції. На його думку, скарга містила деякі «дані», однак ці дані були «особистими», і до них не можна було надати доступ без дозволу автора. Такий захист персональних даних не може поступатись іншим законним інтересам, зокрема й доступу до суспільної інформації. Повторна скарга заявника була відхилена без якихось конкретних пояснень [207, с. 126-127].

Таким чином, постало питання про те, чи може захист персональних даних діяти всупереч праву доступу до інформації, що містить суспільний інтерес. Саме ця колізія стала причиною звернення Угорського об’єднання громадських свобод до Європейського суду з прав людини з підстав порушення ст. 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а саме права на доступ до публічної інформації. Заявник стверджував, що рішення Угорського суду порушує його право отримувати інформацію, яка становить суспільний інтерес, тож, на думку заявника, було порушено його право в частині «свободи мати власну думку і отримувати та надавати інформацію без втручання органів державної влади та незважаючи на кордони» [207, с. 126]. Уряд Угорщини погодився, що права Заявника було порушено за ст. 10 Конвенції. Однак він наголосив, що з огляду на те, що Конституція Угорщини визнає права на свободу вираження та доступу до інформації, яка становить суспільний інтерес, та гарантує їх втілення шляхом регулювання спеціальними законами, можливість втручатися в ці права передбачено законом.

Так, Закон Угорщини «Про дані» не відносить до інформації, що становить суспільний інтерес, персональні дані. Окрім того, правовий режим персональних даних містить вимогу щодо надання згоди на їх розголошення. Отже, доступ до таких даних може бути обмежено на підставі наявності в них інформації, зберігання якої є суттєвим для захисту особистої інформації. У свою чергу, Заявник наполягав, що така відмова в доступі до суспільно значущої інформації з метою захисту персональних даних завадила виконанню місії інформування громадськості щодо цього питання, тобто була політика нав’язування, адже громадськість обґрунтовувала свою думку на основі неповних даних, а Конституційний суд Угорщини завадив розпочати публічні дебати з цього приводу. Заявник також наголошував, що член парламенту є особою публічною, тому приватна сфера політика є вужчою, ніж у звичайних громадян.

Ухвалюючи рішення у цій справі, Європейський суд зазначив, що стаття 10 Конвенції не дозволяє вводити умовні обмеження, які вважаються формою непрямої цензури, в разі створення перешкод владними структурами у зборі інформації. Функцією преси є не лише збір інформації, а й проведення громадських обговорень. Усе це є невід’ємною частиною свободи преси. Проте виконання цих функцій належить і громадським організаціям, які також роблять важливий внесок в обговорення громадських справ. Таким чином, Суд визначив, що оскільки заявником у зазначеній справі виступило об’єднання, втягнуте в судовий процес з питань прав людини, зокрема з метою захисту свободи інформації, воно, як і преса, може стати на сторожі демократії.

З погляду Європейського суду, подання заяви на предмет розгляду конституційності кримінального законодавства, особливо членом парламенту, без сумніву, становить суспільний інтерес. Отже, позивача було залучено до законного збору інформації з питань суспільної необхідності, а органи влади втрутилися в підготовчий етап цього процесу, створивши адміністративні перешкоди. Виняткове право монополії на інформацію у реалізації Конституційного суду Угорщини набуло вигляду цензури. Беручи до уваги, що метою заявника було доведення до громадськості інформації, зібраної внаслідок подання конституційної скарги з питань, пов’язаних із наркотичними засобами, і проведення народного обговорення із зазначеного питання, право заявника на інформацію було порушено, тобто відбулося втручання у права позивача, визначені у ст. 10 Конвенції [207, с. 135].

Як бачимо, у позиції Європейського суду з прав людини свобода доступу до інформації має доволі широке тлумачення, адже суд трактує це право як таке, що має на меті в більшій мірі заборону на обмеження державою доступу особи до інформації, яку інші хочуть або можуть захотіти отримати. У своїх висновках у описаній справі Суд зазначив, що ця справа стосується саме втручання на основі цензурної сили монополії на інформацію, що неприпустимо, оскільки до обов’язків держави щодо преси та громадських об’єднань як «сторожових псів демократії» [207, с. 132] належить також знищення бар’єрів для виконання пресою покладених на неї функцій, коли вони виникають винятково через монополію інформації, утримувану органами влади.

Крім того, Суд зауважив, що із зазначеної конституційної скарги неможливо дізнатися про особисте життя члена парламенту, а отже, втрутитися у приватне життя особи. Враховуючи, що член парламенту самостійно повідомив пресу про подання цієї скарги, він фактично ідентифікував свою особу з думкою щодо зазначеного суспільного питання. Суд зауважив, що, прикриваючись захистом персональних даних і таким чином цензуруючи пресу, політики створюють серйозну загрозу свободі самовираження в політичній сфері, а особливо в питаннях, які викликають суспільний інтерес.

Так, розглянуте рішення встановлює правило, за яким державні органи, зокрема парламент та його члени, а також суди зобов’язані опубліковувати інформацію, розпорядниками якої вони є відповідно до закону, а особливо ту інформацію, яка є необхідною для проведення громадських обговорень щодо суспільно значущих питань. Користуючись цим правом доступу до інформації, громадськість отримує інструмент впливу на прийняття рішень державного значення, а також для захисту прав громадян та боротьби з корупцією.

У справі «Ґерцеґфалві проти Австрії» (1992 р.) Суд визнав порушення права на одержання інформації, посилаючись на відсутність у національному законі будь-якого положення, що передбачало б відмову в доступі до друкованих матеріалів, радіо й телебачення для особи, яку примусово тримають у психіатричному закладі. У справі «“Оупен дор” і "ДабМн Уел Вумен” проти Ірландії» (1992 р.) йшлося як про право передавати інформацію, так і про право доступу до інформації щодо можливостей зробити аборт за кордоном. У цій справі заявник оскаржував судову ухвалу, якою двом компаніям заборонили надавати таку інформацію вагітним жінкам під час консультування. Суд визнав наявність порушення статті 10, врахувавши низку факторів, включаючи загальний характер цієї заборони, можливість одержання такої інформації з інших джерел та відсутність будь-якої заборони жінкам виїздити за кордон фактично з метою здійснення операції.

Нарешті, необхідно зазначити, шо Європейський суд визнав порушення статті 10 у справі, в якій органи влади Туреччини запровадили надто жорсткі умови цензури шкільних підручників, які призначалися для початкових шкіл греків-кіпріотів у північній частині Кіпру («Кіпр проти Туреччини» (2001 р.) [176].

На наше переконання, рішення Європейського суду мають важливе значення як для формування практики реалізації Закону України «Про доступ до публічної інформації», наповнюючи конкретним змістом права людини, сформульовані у загальних термінах в Європейській конвенції з прав людини, так і для визначення юридичних гарантій інформаційних прав, серед них і права людини на доступ до публічної інформації [207, с. 6].

Європейський суд поки що не ухвалював рішень щодо доступу до публічної інформації у справах проти України, однак цілком ймовірно, що такі рішення скоро з’являться. На сьогодні на розгляді Європейського суду з прав людини перебуває ряд позовів, поданих проти України, серед них, зокрема, справа «Сергій Лещенко проти України», в якій журналіст оскаржує неправомірність відмови в отриманні копії договору, за яким держава продала Віктору Януковичу землю в Межигір’ї. Також на розгляді в Страсбурзі – справи щодо відкритості матеріалів справ Конституційного Суду України та відкритості автобіографій кандидатів у народні депутати України.

Судовий захист розглядають в літературі як основну гарантію права людини на доступ до публічної інформації, вона займає важливе місце в системі гарантій реалізації конституційних прав людини і громадянина. Цю думку висловлюють автори коментаря до Закону України «Про доступ до публічної інформації», які зазначають, що при його підготовці враховувалася судова практика застосування вказаного Закону після набуття ним чинності [141].

Це не випадково, адже у процесі вирішення спорів у суді виявляють основні недоліки й суперечності в законах, і саме ефективний судовий захист права на доступ до публічної інформації є найбільш дієвим правовим інструментом його гарантування людині.

Все це дає підстави говорити про декілька аспектів судового захисту як важливої гарантії права людини на доступ до публічної інформації, тобто ми можемо визначити різні способи вказаної гарантії та її форми.

По-перше, безпосередній судовий захист права певної конкретної людини на інформацію здійснює система адміністративних судів на чолі з Верховним Судом під час розгляду та вирішення ними відповідних судових справ. Це є винятково судова юридична гарантія як найбільш поширений спосіб захисту права.

По-друге, судовий захист права людини на інформацію здійснює орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України, але не безпосередньо суб’єктивного права певної людини, а права людини як такого. Фактично, зазначений Суд захищає право людини на нормативному, законодавчому рівні, коли визнає неконституційним такий нормативний акт, яким порушується це право, або коли тлумачить нормативний зміст відповідних статей Конституції України. Суд лише таким опосередкованим чином захищає право на інформацію конкретної людини. Можна сказати, що тут йдеться про законодавчу юридичну гарантію, яку здійснює Конституційний Суд, так доповнюючи діяльність законодавця.

По-третє, судовий захист конституційного права людини на інформацію здійснює Європейський суд з прав людини. У цьому разі, на нашу думку, є не юридична, а міжнародна гарантія права людини, причому, як права конкретної сторони у справі (судова гарантія), так і цього права інших людей (законодавча гарантія), оскільки рішення Європейського суду з прав людини використовується як орієнтир для наступної національної судової практики різних держав.

Далі у роботі ми будемо розглядати судовий захист як винятково судову юридичну гарантію, тобто судовий захист права конкретної людини на інформацію, що здійснюється судами загальної юрисдикції в Україні.

Особливість судового захисту як юридичної гарантії права на доступ до публічної інформації полягає в тому, що цю гарантію застосовують у випадку виникнення перешкоди під час реалізації вказаного права або у разі неможливості реалізації (порушенні суб’єктивного права в конкретних правовідносинах). До суду людина звертається саме в цих випадках, а не тоді, коли її право реалізоване без перешкод. Тоді суд як суб’єкт юридичної гарантії права людини стає на захист цього права, виконуючи передбачений у статті 3 Конституції України загальний обов’язок держави утверджувати і забезпечувати права людини і громадянина.

Ми вважаємо, що визнання права людини або підтвердження його судом можна розглядати як утвердження цього права. А забезпечення права людини суд здійснює шляхом зобов’язання суб’єкта обов’язку виконати його, зокрема з притягненням до юридичної відповідальності порушника права та покладання на нього зобов’язання відшкодувати шкоду, завдану порушенням суб’єкту права.

Тобто способами судового захисту прав людини, серед них права на доступ до публічної інформації, ми вважаємо: 1) визнання чи підтвердження права, 2) зобов’язання суб’єкта обов’язку виконати його і задовольнити право людини, 3) застосування заходів юридичної відповідальності до правопорушника, 4) судове зобов’язання правопорушника відшкодувати шкоду, спричинену порушенням ним права людини.

Вказані способи ми пропонуємо розглядати як форми судового захисту права людини як найбільш важливої юридичної гарантії останнього. Якщо визнання або підтвердження права, зобов’язання суб’єкта обов’язку виконати його та зобов’язання правопорушника відшкодувати шкоду, завдану порушенням права, прямо стосуються права конкретної людини, то застосування заходів юридичної відповідальності до правопорушника прямого відношення до захисту права конкретної людини не має, воно призначене для забезпечення реалізації цього права всіма його суб’єктами. Як зазначає Т.А. Костецька забезпечення права на інформацію – завдання не просте і потребує вирішення цілого комплексу питань юридичного, організаційного і технологічного характеру [102, с. 4].

Юридична відповідальність – це особлива, універсальна юридична гарантія прав людини. Саме безвідповідальність за правопорушення найчастіше позбавляє право людини його гарантованості. І навпаки, невідворотність юридичної відповідальності є дієвим фактором того, що реалізація відповідного права людини буде гарантованою.

Тому, досліджуючи гарантії прав людини, зокрема права на доступ до інформації, важливо з’ясувати, чи встановлені міри відповідальності за його порушення та які саме, а також наскільки вони ефективно застосовуються.

Встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію відповідно до статті 6 Закону України «Про інформацію» є однією з гарантій інформаційних прав людини і громадянина. Стаття 27 Закону передбачає, що порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законами України. У статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» законодавець закріпив юридичну відповідальність як одну з гарантій права на доступ до публічної інформації, проте чітко не визначив, яка саме юридична відповідальність є гарантією інформаційних прав.

Р. Маккіон зазначив, що відповідальність має три взаємопов’язаних виміри: зовнішній вимір у правовому і політичному аспектах, в якому встановлюють штрафи за індивідуальні дії і в якому офіційні особи беруть відповідальність за політику і дії; внутрішній вимір у моральному й етичному аспектах, в якому люди враховують наслідки своїх дій і критерії, якими вони керуються при виборі; соціокультурний вимір, в якому встановлюють цінності для індивідів і для цивілізованих структур [291, с. 22]. Крім того, під відповідальністю розуміють різні форми контролю суб’єкта за своєю діяльністю відповідно до наявних норм і правил, міру регуляції і саморегуляції [24, с. 76].

Види юридичної відповідальності, визначені у статті 27 Закону України «Про інформацію», на нашу думку, названо не всі; зокрема відсутні конституційно–правова та матеріальна відповідальність.

В. В. Копєйчиков визначав юридичну відповідальність як застосування щодо правопорушників заходів державного примусу каральної спрямованості, понесення ними втрат особистого, організаційного чи матеріального характеру [242, с. 89]. П.М. Рабінович вказує, що юридична відповідальність – це закріплений у законодавстві та забезпечуваний державою юридичний обов’язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належали [203, с. 114]. На погляд Ю.С. Шемшученка, юридична відповідальність – це одна з форм соціальної відповідальності, сутність якої полягає в застосуванні щодо правопорушників (фізичних та юридичних осіб) передбачених законодавством санкцій, що забезпечує в примусовому порядку держава. Юридична відповідальність є правовідносинами між державою в особі її органів і правопорушником, щодо якого застосовують юридичні санкції з негативними для нього наслідками (позбавлення волі, штраф, відшкодування шкоди тощо) [281, с. 532].

Як зауважує Д.А. Ліпінський, юридична відповідальність – це правове явище, що розглядається в динаміці, сутністю якого є взаємозв’язок диспозиції та санкції правової норми, позитивної відповідальності, заходи державного примусу, які забезпечують відповідну поведінку осіб [115 , с. 361].

Ми поділяємо думку названих науковців, що юридична відповідальність є державно-владним примусом, який держава застосовує з метою покарання правопорушника та припинення таких порушень прав і свобод людини як самим правопорушником, так й іншими особами. Підставою для юридичної відповідальності є вчинення особою правопорушення, тобто наявність об’єкта, суб’єкта, об’єктивної сторони, суб’єктивної сторони правопорушення. І від цих чотирьох складових залежить, яку юридичну відповідальність застосовувати: кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, матеріальну, цивільно-правову, конституційно-правову чи міжнародно-правову.

Дисциплінарна відповідальність за порушення інформаційних прав настає в разі порушення трудової дисципліни або положень окремих нормативних актів, якими закріплюється відповідальність «спеціального суб’єкта», наприклад: закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу», Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту, Дисциплінарний статут Збройних Сил України, Дисциплінарний статут прокуратури України тощо, тобто за вчинення особою дисциплінарного проступку. Дисциплінарна відповідальність за порушення права на доступ до публічної інформації настає за вчинення дисциплінарного проступку працівником щодо забезпечення суб’єктів права вказаного доступу і застосовується органом (посадовою особою), який має право прийому на роботу (обрання, затвердження, призначення на посаду) працівника. А на працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за окремими законами, статутами, положеннями та іншими актами законодавства, дисциплінарні стягнення можуть наклада­ти також вищі та спеціально створені органи контролю.

Крім того, трудове законодавство передбачає, що особи, яких притягнено до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку, несуть матеріальну відповідальність у вигляді відшкодування за завдану порушенням права людини шкоду.

Адміністративна відповідальність за порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації» настає в разі порушення правил, забезпечення яких входить до службових обов’язків працівника, а за вчинення цього (дії або бездіяльності) відповідальність встановлена Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП). Так, у статті 212–3 КУпАП передбачено, що неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень» та «Про засади запобігання і протидії корупції», тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п’яти до п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Повторне вчинення порушення протягом року серед передбачених частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, тягне за собою накладання штрафу на посадових осіб від п’ятдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Кримінальна відповідальність за вчинення кримінального правопорушення у інформаційній сфері передбачена в статтях Кримінального кодексу України: статті 231 «Незаконне збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять комерційну або банківську таємницю»; статті 232 «Розголошення комерційної або банківської таємниці»; статті 232–1 «Незаконне використання інсайдерської інформації»; статті 232–2 «Приховування інформації про діяльність емітента»; статті 365 «Перевищення влади або службових повноважень» та статті 367 «Службова недбалість».

У жодній із цих статей чітко не визначена відповідальність за порушення права на доступ до публічної інформації. Лише в статті 171 КК України передбачена кримінальна відповідальність за незаконну відмову в доступі до інформації, однак вказана стаття передбачає спеціального суб’єкта «журналіста», а об’єктом кримінального правопорушення є інформація взагалі.

Конституційно-правову відповідальність вчені розглядають як передбачений нормами конституційного права вид юридичної відповідальності, що існує в сфері конституційно–правових відносин і виявляється в негативних наслідках для порушників конституційно–правових норм [235, с. 145]. Названа відповідальність за порушення інформаційного законодавства, на нашу думку, також є в національному законодавстві. Так, зокрема у статті 111 Конституції України передбачено що Президент України може бути усунений з посади Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину (у випадку розголошення державної таємниці).

Цивільно-правова відповідальність передбачена в статті 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації», за якою особа, на думку якої її права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, має право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом.

Отже, можна стверджувати, що в Україні передбачено різні види юридичної відповідальності за порушення права людини на доступ до публічної інформації, однак необхідна законодавча конкретизація вказаної відповідальності, яка б дала змогу реалізовувати її в межах судового захисту цього права.

Судовий захист є юридичною гарантією права людини тільки за умови її безперешкодного доступу до правосуддя.

Якщо говорити про зміст судового захисту, то у М.Р. Аракеляна він містить у своєму складі: доступність правосуддя; право на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення; незалежність і неупередженість суду; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; право на захист; публічність судового розгляду; розгляд справи в найкоротший термін, що передбачений законом [7, с. 20].

Серед елементів судового захисту автор на перше місце ставить поняття «доступності» правосуддя, проблему забезпечення судового захисту права людини на практиці. Тому ми в наступному розділі розглянемо вказану проблему стосовно судового захисту права людини на доступ до публічної інформації.

**Висновки до 2 розділу**

Значна частина міжнародних принципів знайшла відображення в Законі України «Про доступ до публічної інформації». Зазначено, що в ньому закріплено максимальну відкритість публічної інформації, визначено механізм доступу до неї, встановлено вимогу, що обмеження доступу до інформації можливе тільки на рівні закону, зобов’язано розпорядників інформації визначити відповідальних осіб за забезпечення доступу громадян до інформації та опубліковувати інформацію, що становить суспільний інтерес.

Деякі принципи не відображено в цьому Законі зокрема, принцип стимулювання відкритого уряду, принцип «переважання оприлюднення», принцип захисту інформаторів.

Необхідно більш чітко визначити в Законі України «Про доступ до публічної інформації» поняття «публічна інформація», виходячи із загального розуміння, що публічною є соціальна інформація, яка опосередковує публічно–владні відносини в суспільстві.

Класифікувати гарантії прав людини і громадянина необхідно за ознакою суб’єкта гарантування, а саме: 1) держава (в особі її органів і посадових осіб); 2) недержавні суспільні організації та установи (профспілки, інші об’єднання громадян тощо); 3) міжнародні організації.

Юридичні гарантії прав і свобод людини розподіляють за їх спрямуванням на: а) діяння або акти публічної влади, спрямовані на збереження існуючих прав і свобод людини, б) діяння або акти публічної влади, спрямовані на забезпечення реальної можливості здійснення людиною її прав і свобод.

Звернення до суду найбільш поширений спосіб захисту конституційного права на доступ до публічної інформації.

Конституційний Суд України захищає право людини на нормативному, законодавчому рівні, коли визнає неконституційним такий нормативний акт, яким порушується зазначене право, або коли тлумачить нормативний зміст відповідних статей Конституції України. Тому його діяльність слід віднести до законодавчої гарантії конституційного права на доступ до публічної інформації. Судовий захист конституційного права на доступ до публічної інформації в Європейському суді з прав людини це – міжнародна гарантія права людини, причому, як права конкретної сторони у справі (судова гарантія), так і цього права інших людей (законодавча гарантія), оскільки рішення Європейського суду з прав людини є орієнтиром для наступної національної судової практики різних держав.

В Україні передбачено застосовування таких видів юридичної відповідальності як кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, матеріальна, цивільно-правова, конституційно-правова, міжнародно-правова. На нашу думку, необхідна законодавча конкретизація вказаних видів юридичної відповідальності, яка б дала змогу реалізовувати її в межах судового захисту конституційного права на доступ до публічної інформації.

**РОЗДІЛ 3**

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА І ПРАКТИКИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ**

**3.1 Законодавче забезпечення судового захисту права на доступ до публічної інформації в Україні**

Судовий захист права на доступ до публічної інформації залежить насамперед від змісту конституційних норм, що регулюють правосуддя, перш за все статті 55 Конституції України, яку ми уже згадували вище щодо її трактування Пленумом Верховного Суду України.

До цього можна додати, що згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року № 6-зп «Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248–2 Цивільного процесуального кодексу України», частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважають, що ці рішення, дія чи бездіяльність порушують їхні права і свободи або перешкоджають здійсненню цих прав і свобод, а тому потребують правового захисту в суді [209].

З цього рішення Конституційного Суду України випливає, що кожна людина у разі порушення її права на доступ до публічної інформації чи виявлення перешкод до здійснення цього права має право звернутися до суду з оскарженням рішення, дії чи бездіяльності будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, які порушують її право або перешкоджають його здійсненню. Порушенням права на доступ до публічної інформації є створення будь-яких перепон, що унеможливлюють для людини отримання тієї інформації, на яку вона має право розраховувати в разі належних дій суб’єкта обов’язку щодо задоволення цього права.

Уперше право на доступ до правосуддя закріплено в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у 1950 році. У статті 6 цієї Конвенції зазначалося, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов’язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошують публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або тією мірою, що визнана судом необхідною, коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя [79].

Як бачимо, вказана стаття передбачає право «кожного» на суд; а для того, щоб «кожен» мав змогу скористатися цим своїм правом, суд повинен бути доступним.

Для контролю за дотриманням прав і свобод людини та громадянина, закріплених у цій Конвенції, 21 січня 1959 року було створено Європейський суд з прав людини. Вказаний Суд, розглядаючи справи щодо порушення права на справедливий судовий розгляд, розкриваючи зміст зазначеної статті, роз’яснив, що вона містить не лише детальний опис гарантій, надаваних сторонам, а передбачає – як можливість практичного користуватися такими гарантіями – у першу чергу доступ до суду.

У науковій літературі також досліджують проблеми доступу до правосуддя. Зокрема, Н.Ю. Сакара у своєму дослідженні визначила такі ознаки доступності правосуддя: доступ до тієї чи іншої судової інстанції повинен бути не лише формально проголошеним, а й реально наявним; правосуддя за своєю сутністю повинно відповідати вимогам справедливості та забезпечувати ефективне поновлення в правах; судочинство має бути побудованим на засадах «послабленої» змагальності; у судочинстві як формі реалізації судової влади і правосуддя повинні гармонійно поєднуватися публічні та приватноправові засади [216, с. 9].

З огляду на вище викладене, можна однозначно стверджувати, що судовий захист права на доступ до публічної інформації, перш за все, потребує правового закріплення та гарантування з погляду його доступності для кожної людини.

Як ми уже зазначали, частиною 3 статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» було встановлено, що судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації здійснюють відповідно до [Кодексу адміністративного судочинства України](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15) (КАСУ). В ньому конкретизовано положення статті 55 Конституції України таким чином, що до адміністративного суду можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень, крім випадків, коли Конституцією або законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень перевіряють в адміністративних справах щодо того, як вони прийняті (вчинені): на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття управлінського рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Можна зробити висновок, що оскаржуючи ті чи інші дії, бездіяльність або рішення суб’єктів владних повноважень, людина не зобов’язана доводити, як саме вони порушують її права, а має право оскаржити їх за будь-що, зважаючи на те, що неправомірна поведінка владних суб’єктів порушує суспільний інтерес, який полягає в дотриманні владою Конституції та законів. Встановлення судом факту недотримання суб’єктом владних повноважень хоча б однієї вимоги серед перерахованих є підставою для визнання відповідної дії, рішення або бездіяльності протиправною. З іншого боку, невиконання чи неповне виконання судом першої інстанції обов’язку щодо повної, всебічної і неупередженої перевірки зазначених обставин має бути підставою для скасування судового рішення.

Отже, прагнення людини бути інформованою про діяльність органів влади з метою задоволення своїх інформаційних та інших потреб набуває значення фактично абсолютного права на доступ до правосуддя.

Щоб виконати всі вимоги щодо перевірки дотримання органами влади Конституції та законів України під час прийняття управлінських рішень з питань публічної інформації, суд повинен керуватися достатньою та якісною нормативно-правовою базою, яка врегульовує відповідні інформаційні правовідносини.

Нормативно-правовими актами, які регулюють в Україні доступ до публічної інформації, є насамперед, Конституція України і Закони України: «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень», «Про державну таємницю», та інші. Також вказані правовідносини регулюють положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, інші міжнародні акти, які ратифіковані Україною, та судова практика Європейського суду з прав людини, його правові позиції.

Перед особами, право яких на доступ до публічної інформації порушено, постає питання: як на практиці оскаржити в суді порушення свого права та притягти до відповідальності винних осіб?

Для відповіді на це питання, у першу чергу, проаналізуємо положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» в їхньому взаємозв’язку з нормами, закріпленими в Кодексі адміністративного судочинства України (КАСУ).

Стаття 23 Закону передбачає оскарження в порядку адміністративного судочинства рішень, дій чи бездіяльності будь-яких розпорядників інформації, а не тільки суб’єктів владних повноважень. Враховуючи частину першу статті 19 КАСУ, згідно з якою «юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах», позови з приводу порушення права на доступ до публічної інформації проти розпорядників інформації, які не є суб’єктами владних повноважень, повинні розглядатися в порядку адміністративного судочинства. Це випливає з сутності таких позовів, адже незалежно від юридичного статусу розпорядника публічної інформації йдеться про реалізацію конституційного права людини на доступ до інформації, і природа такого спору є публічно-правовою. Розпорядники у зв’язку з володінням публічною інформацією виконують публічну функцію і мають публічно-правові обов’язки, зокрема позитивний обов’язок надавати публічну інформацію на запит. При цьому розглядаючи адміністративний позов проти розпорядника інформації, який не є суб’єктом владних повноважень в розумінні КАСУ, необхідно застосовувати всі процесуальні особливості розгляду позовів проти суб’єктів владних повноважень (тягар доказування, розподіл судових витрат тощо).

Незважаючи на те, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що порушення права на доступ до публічної інформації з боку розпорядників публічної інформації належить до публічно-правових відносин, лише 27 березня 2014 року були внесені зміни до КАС України, а частину другу статті 17 КАСУ було доповнено ще одним видом спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, а саме – спорами фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації (на даний час п.7 ч.1 ст. 19 КАСУ).

Для успішного оскарження дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації, необхідно послідовно здійснити ряд кроків на різних етапах судового провадження. Перед тим як звертатися до суду з позовом про порушення права на доступ до публічної інформації, необхідно перевірити, чи не збігли строки позовної давності, встановлені КАСУ. Цей аспект є дуже важливим, адже у разі подання позовної заяви поза встановленими строками, вона буде залишена без розгляду. Строки звернення до адміністративного суду закріплені в статті 122 КАСУ.

Аналізуючи положення вказаної статті Кодексу, ми можемо визначити два випадки, що стосуються захисту права на доступ до публічної інформації. На нашу думку, звернення до адміністративного суду можливе, по-перше, у шестимісячний термін, який рахують з моменту, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення свого права на доступ до публічної інформації, тобто з моменту фактичного отримання від розпорядника інформації відмови у її наданні. У другому випадку діє тримісячний строк звернення до суду, який застосовують у разі спроби особи вирішити спір у досудовому порядку, коли запитувач інформації оскаржив рішення, дії чи бездіяльність органу влади у досудовому порядку до вищої інстанції. У такому випадку строк звернення до суду обчислюється з моменту ознайомлення особи з рішенням вищого органу, до якого було звернення.

Згідно з чинним законодавством України, звертатися з адміністративним позовом до суду може особа, чиї права або інтереси були порушені рішенням, дією чи бездіяльністю суб’єкта владних повноважень. Відповідно до статті 43 КАСУ, здатність мати процесуальні права та обов’язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правосуб’єктність) визнають за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, а також за юридичними особами (підприємствами, установами, організаціями). Окрім того, до суду можуть звертатися органи та особи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. Представники беруть участь в адміністративному проце­сі на основі договору або закону.

В адміністративних справах довіреність фізичної особи на ведення справи в суді може бути посвідчена як нотаріусом, так і посадовою особою підприємства, установи, організації, де довіритель працює, навчається, перебуває на службі, стаціонарному лікуванні, чи за рішенням суду або за місцем свого проживання (ст. 41 ЦПК України та ст. 59 КАС України).

Визначення підсудності спору про порушення інформаційного права людини здійснюється відповідно до вимог статей 22 та 25 КАСУ. Для цього необхідно встановити: предметну підсудність, тобто рівень суду в системі адміністративних судів залежно від предмета спору та статусу відповідача, а саме до якого суду (окружного адміністративного суду, апеляційного адміністративного суду, Верховного суду). Крім того, необхідно визначити територіальну підсудність, а саме – в якій адміністративно-територіальній одиниці відбуватиметься судовий розгляд, коли запитувач і розпорядник проживають (розташовані) в різних регіонах.

До окружних адміністративних судів подаються позови до всіх органів місцевого самоврядування, державних органів, обласних рад, Київської чи Севастопольської міської ради, органів влади АРК.

До Київського апеляційного адміністративного суду як до суду першої інстанції подаються позови щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії (окрім визначених частиною четвертою цієї статті), дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб.

До Верховного Суду як до суду першої інстанції подаються позови щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Водночас слід звернути увагу на практику Вищого адміністративного суду України у позовах проти зазначених суб’єктів. Хоча цей суд вже не здійснює свою діяльність напрацьована ним практика буде актуальна ще значний період часу. Так, у справах щодо оскарження дій чи бездіяльності Президента України при розгляді звернень громадян Вищий адміністративний суд України постановив, що Президент України не зобов’язаний розглядати особисто звернення, і ця функція покладена на допоміжний орган – Адміністрацію Президента. Відповідно, як випливає з позиції ВАСУ, в суді повинно оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність саме Адміністрації Президента, навіть якщо звернення було адресовано Президентові України.

На нашу думку, такий підхід є необґрунтованим, можна припустити, що саме така правова позиція буде застосовувана і Верховним Судом, щодо даної категорії справ у тому числі і до позовів про порушення Закону «Про доступ до публічної інформації». Отже, ймовірно, належним відповідачем у позовах проти Президента України щодо порушень при розгляді інформаційних запитів буде визнано Адміністрацію Президента, позови проти якої подаються до Окружного адміністративного суду м. Києва. Подібну правову позицію ВАСУ зайняв також щодо Верховної Ради України, позови щодо рішень, дій чи бездіяльності якої при розгляді інформаційних запитів, на думку суду, повинні адресуватися Апарату Верховної Ради, а не самій Верховної Раді. Зазначене вище не стосується оскарження нормативно-правових актів Президента чи інших суб’єктів нормотворчих повноважень.

Стаття 25 Кодексу адміністративного судочинства передбачає, що в разі оскарження дій чи бездіяльності, індивідуального правового акту розпорядника інформації, який прийнято стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (наприклад, оскарження порушень, пов’язаних з розглядом інформаційного запиту), – з урахуванням правила територіальної підсудності позов подають за вибором позивача або до адміністративного суду за місцем проживання (знаходження) позивача, або до адміністративного суду за місцезнаходженням відповідача. Коли ж оскаржують рішення, дії чи бездіяльність, які стосуються невизначеного кола осіб, позов подають до адміністративного суду за місцезнаходженням відповідача. У випадку оскарження нормативно-правового акту з питань доступу до інформації центрального органу виконавчої влади чи іншого суб’єкта владних повноважень, діяльність якого поширюється на всю територію України, то позов подають до Окружного адміністративного суду м. Києва.

Для подання обґрунтованої позовної заяви необхідною є чітка доказова база: особа повинна бути готова продемонструвати максимальну кількість доказів порушення її права на доступ до інформації розпорядником, тобто позивач повинен довести обставини, на яких ґрунтується його твердження про порушення його інформаційного права. Зокрема необхідно продемонструвати докази надсилання запиту (якщо не отримали відповідь) та копію відповіді у разі, коли така відповідь є, на думку заявника, неправомірною чи необґрунтованою.

Згідно статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» може бути оскаржено: відмову в задоволенні запиту на інформацію; відстрочку задоволення запиту на інформацію; ненадання відповіді на запит на інформацію; надання недостовірної або неповної інформації; несвоєчасне надання інформації; невиконання розпорядниками інформації обов’язку оприлюднювати її; інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації. До того ж, відповідно до частини другої статті 77 КАСУ, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб’єкта владних повноважень обов’язок доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладають на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Обов’язок розпорядника інформації доводити правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності є важливою гарантією права людини на інформацію, що спрощує для позивача захист його права.

Але це питання виявилося дискусійним. Серед вітчизняних науковців існують два погляди на положення вищевказаної статті. Наприклад, В.Д. Андрійцьо, В.Л. Гевко, Н.Б. Писаренко вважають, що в зазначеній статті закріплена презумпція вини суб’єкта владних повноважень, за якою покладається на суб’єкта владних повноважень обов’язок аргументовано, посилаючись на докази, довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності та спростувати твердження позивача про порушення його прав, свобод чи інтересів, що не звільняє позивача від обов’язку надати суду на підтвердження своїх вимог наявні докази [5; 40; 161].

Частина науковців доводить також і протилежну позицію. Так, наприклад З.М. Будько вважає, що замість презумпції вини владного суб’єкта необхідно використовувати таку категорію, як презумпція невинуватості невладної особи [24]. На думку О.М. Бандурки в адміністративному процесі потрібно взагалі закріпити презумпції невинуватості та правомірності дій громадян [12].

Більш правильною, з нашого погляду, є позиція тих вчених, які вважають, що положення, щодо обов’язку доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності відповідачем, передбачають презумпцію правомірності дій людини, оскільки держава гарантує невладній особі судовий захист, встановивши судовий контроль за діями суб’єктів владних повноважень шляхом введенням у їх обов’язок доводити правомірність владних рішень або дій. Але, оскільки на практиці можуть бути випадки зловживання з боку окремих осіб правом запиту на інформацію, то цілком закономірною є вимога КАСУ до заявника надавати докази на підтвердження правомірності свого позову.

Наслідком задоволення позову є поновлення або запобігання порушенню права, встановлення наявності/відсутності компетенції суб’єкта владних повноважень, але не покарання конкретної фізичної особи, що вчинила порушення права на інформацію. Адміністративний суд може лише винести окрему ухвалу щодо ініціювання процедури притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними.

Якщо рішення не було оскаржене в апеляційному порядку, то воно набирає законної сили у визначений законодавством строк. Якщо ж рішення першої інстанції було оскаржене в апеляційному порядку, воно набирає законної сили після розгляду справи апеляційним судом.

В тому разі, якщо розпорядник інформації добровільно не виконує постанову суду в адміністративній справі, то його можна примусити виконати припис суду. Для цього необхідно звернутися до суду, який виніс рішення. Після отримання виконавчого листа необхідно подати його оригінал до відповідного органу державної виконавчої служби України разом із заявою про відкриття виконавчого провадження.

Через п’ять років після прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» і на основі чинного інформаційного та процесуального законодавства України Пленум Вищого адміністративного суду України узагальнив судову практику застосування судами вказаного законодавства у своїй Постанові від 29 вересня 2016 року №10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації». У цій Постанові для забезпечення однакового застосування адміністративними судами положень законодавства про доступ до публічної інформації Пленум надав судам роз’яснення щодо розуміння вказаних положень законодавства .

Наведемо деякі положення з роз’яснень Пленуму щодо Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закону).

Згідно з роз’ясненням поняття «публічна інформація»: визначальним для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях та знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. При цьому Пленум роз’яснив, що «не є інформаційним запитом звернення, для відповіді на яке необхідно створити інформацію, крім випадків, коли розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією, але зобов’язаний нею володіти. Якщо запит стосується інформації, яка міститься в кількох документах і може бути зібрана і надана без значних інтелектуальних зусиль (наприклад, без проведення додаткового змістовного аналізу), то така інформація відповідає критеріям «відображеності та задокументованості» і є публічною» [179].

З цього можна зробити висновок, що у Законі нечітко виражено зв’язок публічної інформації з діяльністю її розпорядника щодо створення цієї інформації.

Визначене поняття «суб’єкт владних повноважень» не охоплює посадових осіб і службових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, «оскільки за своїм статусом та колом повноважень вони не підпадають під розуміння органу державної влади та інших суб’єктів, зазначених у пункті 1 частини першої статті 13 Закону. У зв’язку з цим такі особи не можуть (не мають здатності) виконувати обов’язки розпорядника інформації, зокрема обов’язки щодо обліку та оприлюднення публічної інформації (статті 14, 15 Закону). У разі подання позову до таких осіб судам необхідно залишати його без задоволення через неналежність відповідача (нездатність таким відповідачем порушити права позивача), за умови якщо позивач відмовиться від їх заміни на належного відповідача і/або суд не знайде підстав для залучення другого відповідача» [179].

В постанові пленуму зазначено, що «відповідно до частини першої статті 5 та частини першої статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова (далі – міський голова) входить до системи місцевого самоврядування і є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об’єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Конституційний Суд України у пункті 4 Рішення від 6 липня 1999 року № 7-рп/990 роз’яснив, що міський голова як особа, що має представницький мандат, виступає від імені виборців, зокрема представляє територіальну громаду, міську раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян тощо; звертається до суду з питань визнання незаконними актів відповідних органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів; укладає від імені територіальної громади, міської ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства (частина третя статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Виконання цих функцій та повноважень має місце тому, що виборці обрали його і наділили мандатом (тобто дорученням).

З наведеного випливає, що голова органу місцевого самоврядування хоча й входить до системи місцевого самоврядування, однак не є органом місцевого самоврядування – сільською, селищною, міською радою або їх виконавчим органом, а тому не володіє публічною інформацією і в розумінні пункту 1 частини першої статті 13 Закону не може бути її розпорядником. У зв’язку з цим міський голова не може бути належним відповідачем у спорі щодо надання доступу до публічної інформації за інформаційним запитом. Аналогічний підхід необхідно застосовувати й до голів районної (обласної) рад. На відміну від міських голів, яких безпосередньо обирають територіальними громадами села, селища, міста, голови районних (обласних) рад обирають з числа депутатів цих рад.

Залежно від того, хто володіє запитуваною інформацією, належним відповідачем за позовами щодо доступу до публічної інформації у таких випадках є або відповідний представницький орган місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська, районна, обласна ради) або виконавчий орган місцевого самоврядування».

В постанові пленуму вказано, що «не є розпорядниками публічної інформації у розумінні Закону народні депутати України, депутати місцевих рад та Верховної Ради АРК, голови районних, обласних рад, сільський, селищний, міський голова, судді, прокурори, державні виконавці тощо» [179]. Далі в постанові наведено системне тлумачення деяких законів України, з урахуванням яких потрібно вирішувати питання про те, хто є розпорядником інформації.

Роз’яснення з цього питання вказує на те, що законодавець чітко не вказав доступний для осіб критерій, за яким вони повинні визначати розпорядника публічної інформації як адресата інформаційного запиту. Тому в Законі доцільно більш точно визначити поняття «розпорядник публічної інформації», оскільки без цього ускладняється реалізація людиною її права на доступ до інформації та її звернення до суду і судовий захист зазначеного права.

Те саме можна стверджувати щодо відносин, на які не поширюється дія цього Закону. В постанові пленуму через тлумачення законів України: «Про статус народного депутата України», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про звернення громадян», «Про безоплатну правову допомогу», «Про банки та банківську діяльність», «Про державну таємницю», «Про нотаріат», «Про аудиторську діяльність», «Про страхування», Податковий кодекс України, Цивільний кодекс України, «Основи законодавства України про охорону здоров’я», «Про Національний архівний фонд та архівні установи», «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років», «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори», а також цілої низки актів Кабінету Міністрів України, визначено, на які відносини поширюється, а на які ні дія Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Особливо потрібно звернути увагу на закон «Про звернення громадян». Відносини з розгляду звернень громадян, роз’яснено в постанові пленуму, «є основним і єдиним предметом регулювання цього Закону. Тому він є спеціальним у цій сфері» [179]. Одержавши запит на інформацію, який подано згідно з Законом, проте який за своїм змістом є зверненням громадянина відповідно до закону «Про звернення громадян», розпорядник інформації «повинен відмовити у задоволенні такого запиту через невідповідність його предмета вимогам закону (пункт 2 частини п’ятої статті 19, пункт 4 частини першої статті 22 Закону), та з урахуванням принципів добросовісності і розсудливості розглянути запит за Законом. При цьому запитувача повинно бути повідомлено у п’ятиденний строк про те, що його запит на інформацію буде розглядатися як звернення відповідно до Закону України «Про звернення громадян»» [179]. Якщо запит на інформацію, який подано згідно з Законом України «Про доступ до публічної інформації», за своїм змістом поєднує предмет регулювання Закону України «Про звернення громадян» та Закону України «Про доступ до публічної інформації», «то такий «запит-звернення» повинен розглядатися у відповідних частинах у строк та порядок, передбачені відповідними законами. До того ж розпорядник у п’ятиденний строк повинен відповісти по суті запиту, а також повідомити запитувача, що решта питань буде розглядатися як звернення згідно із Законом України «Про звернення громадян».

В постанові пленуму також роз’яснено, що положення Закону «не поширюються на доступ учасників відповідних процесів та сторін виконавчого провадження до викладеної інформації», зважаючи на вимоги відповідних процесуальних кодексів. Водночас ці кодекси «регламентують спеціальний порядок доступу (ознайомлення) учасників відповідних процесів до інформації, створеної (одержаної) у ході (досудового) судового провадження. Доступ осіб, які беруть участь у розгляді справи, та осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов’язки, до інформації, створеної (одержаної) у ході судового провадження, до судових рішень забезпечується у порядку, встановленому процесуальним законодавством, з урахуванням передбачених нормами Закону України «Про доступ до судових рішень» особливостей. Так само Закон України «Про виконавче провадження» регламентує спеціальний порядок доступу (ознайомлення) сторін виконавчого провадження до інформації, створеної (одержаної) у ході виконавчого провадження» [179].

Крім того, в постанові пленуму роз’яснено, що організаційне забезпечення роботи суду, у тому числі ведення судової статистики, вирішення кадрових питань, здійснення діловодства, забезпечення роботи автоматизованої системи документообігу в суді, узагальнення судової практики, є владними управлінськими функціями, а тому інформація стосовно реалізації цих функцій охоплюється поняттям публічної інформації і надається відповідно до Закону.

Відзначено наявність колізійних норм у законодавстві, щодо доступу до конфіденційної інформації в контексті її публічності. Згідно з частиною першою статті 7 Закону конфіденційна інформація – це інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб’єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Водночас відмінне за обсягом визначення конфіденційної інформації закріплено у частині другій статті 21 Закону, за якою конфіденційною є інформація про фізичну особу незалежно від відповідного її волевиявлення.

З метою усунення наведеної колізії у разі встановлення невідповідності закону Конституції України суди повинні застосовувати правовий акт, який має вищу юридичну силу, тобто Конституцію України, а саме положення про те, що інформація про особу є конфіденційною, крім окремо визначених випадків (Рішення Конституційного Суду України [від 20 січня 2012 року](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12/paran51#n51) № 2-рп/2012). Виходячи з положень частини першої статті 7 Закону, частини другої статті 21 Закону та статті 32 Конституції України конфіденційна інформація може поширюватись у таких випадках: особа самостійно встановила випадки (порядок, умови), коли ця інформація може бути поширена (наприклад, у договорі про використання прав на комерційну таємницю); коли особа у відповідь на прохання/пропозицію дає згоду на використання своїх конфіденційних даних. До того ж використання таких даних третьою особою здійснюється відповідно до умов наданої особою згоди; коли закон дозволяє певним суб’єктам отримувати та використовувати конфіденційну інформацію без згоди особи. У таких випадках суб’єкт діє на виконання установлених повноважень та для досягнення визначеної мети (наприклад, отримання конфіденційної інформації під час оперативно-розшукової діяльності або у процесі проведення досудового слідства) і поширення конфіденційної інформації обмежується положеннями закону; коли розголошення конфіденційної інформації відповідає суспільному інтересу і право громадськості знати цю інформацію переважає шкоду, яку може бути завдано особі поширенням її конфіденційної інформації. Таке поширення здійснюється відповідно до статті 29 Закону України «Про інформацію» після застосування «трискладового тесту». Пленум також зазначив, що вказане положення частини першої статті 7 Закону не передбачає можливості для суб’єктів владних повноважень відносити інформацію до конфіденційної. Такі суб’єкти можуть обмежувати доступ до інформації лише шляхом віднесення її до службової або таємної відповідно до закону» [179]. Комерційна таємниця є різновидом конфіденційної інформації і не належить до таємної в розумінні статті 8 Закону.

Стосовно порядку обмеження доступу до інформації в постанові пленуму вказано, що розпорядник застосовує «трискладовий тест» обмеження доступу до інформації з урахуванням: 1) встановлення відповідності обмеження доступу до запитуваної конфіденційної інформації одному із захищених інтересів (у справах щодо надання конфіденційної інформації, як правило, такими інтересами є захист репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно); 2) встановлення можливості завдання істотної шкоди цим інтересам; 3) порівняння цієї потенційної шкоди з правом громадськості знати цю інформацію в інтересах національної безпеки, економічного добробуту чи прав людини. Якщо ця шкода не переважає суспільний інтерес в доступі до інформації, то конфіденційна інформація може бути розголошена і доступ до неї не може бути обмежений. «Таким чином, відмова у наданні інформації є обґрунтованою у разі, якщо розпорядник в листі вказує, якому саме з інтересів загрожує розголошення запитуваної інформації, в чому полягає істотність шкоди цим інтересам від її розголошення, чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає право громадськості знати цю інформацію в інтересах національної безпеки, економічного добробуту чи прав людини.

Також на основі системного тлумачення норм різних законів Пленум ВАСУ відзначив, яка інформація не підлягає обмеженню в доступі до неї. Зазначено, що Закон не регулює відносин зі створення публічної інформації; предметом його регулювання є діяльність з приводу інформації, яка вже існує (створена, отримана, знаходиться у володінні) на момент виникнення конкретних інформаційних відносин з приводу неї. Тому на підставі згаданого Закону має бути забезпечено доступ як до інформації, створеної (отриманої) до набрання ним чинності (9 травня 2011 року), так і до інформації, створеної (отриманої) після цієї дати.

Закон також не містить положень, які б регулювали відносини, коли запит на інформацію помилково адресовано і направлено не розпоряднику інформації, а його структурному підрозділу. За аналогією закону необхідно поширювати положення частини третьої статті 22 Закону, а тому у разі адресування запиту на інформацію структурному підрозділу, останній зобов’язаний направити отриманий запит на інформацію до розпорядника інформації. Наведене не стосується відокремлених структурних підрозділів, зокрема територіальних підрозділів апарату центральних органів виконавчої влади, які відповідно до статей 13, 21 Закону України від 17 березня 2011 року «Про центральні органи виконавчої влади» є за статусом органами влади, а отже, розпорядниками інформації, що зобов’язані самостійно розглянути запит на інформацію без пересилання його до центрального органу виконавчої влади [179].

Пленум ВАСУ роз’яснив, що при вирішенні питання щодо того, чи надавати інформацію у відповідь на запит, будь-який розпорядник інформації повинен акцентувати увагу не на особі запитувача чи обставинах його життя, а виходити з того, що така інформація розкривається необмеженому колу осіб. Більше того, законодавством у сфері доступу до публічної інформації не передбачено обов’язку розпорядника інформації ідентифікувати особу запитувача. Тобто запитувачу не потрібно додавати до запиту документи, що посвідчують особу (копію паспорта, ідентифікаційного коду), а розпорядник інформації не здійснює жодних дій з перевірки особи запитувача, наприклад звірення підпису із зразком, надсилання уточнюючих запитань тощо. Тобто запитувач може вказати будь-яке прізвище, ім’я, по батькові, і розпорядник не може і не повинен його перевіряти [179].

Все викладене вище дозволяє нам стверджувати, у Вищий адміністративний суд України надав роз’яснення з багатьох питань, які виникають під час застосування судами Закону України «Про доступ до публічної інформації», до яких доцільно звернутися як суддям у практиці розгляду ними справ по скаргах щодо порушення права на доступ до публічної інформації, так і законодавцям, оскільки це дасть можливість більш повно виявити проблеми застосування названого Закону, а також визначити ті напрями, в яких належить удосконалювати і саме інформаційне законодавство, і судову практику його застосування.

**3.2 Практика розгляду судами справ щодо порушення права на доступ до публічної інформації**

З вищевикладеного ми можемо зробити висновок, що в Україні основний обов’язок щодо захисту конституційного права людини на доступ до публічної інформації покладений на адміністративні суди. Але виконання цього обов’язку значно залежить від того, як виконано вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації» і як складається практика реалізації вказаного права у відносинах людини з публічною владою.

У нас не було окремого завдання проаналізувати та узагальнити вказану практику. Однак вбачаємо доцільним використати деякі показники «Звіту щодо рівня забезпечення доступу до публічної інформації органами місцевої влади та місцевого самоврядування», підготовленого Центром політичних студій та аналітики «Ейдос» і Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини в межах Проекту Ради Європи «Зміцнення свободи медіа і створення Суспільного мовлення в Україні» [61]

Як сказано у Звіті, дослідження мало на меті визначити рівень імплементації розпорядниками публічної інформації законодавчих норм, спрямованих на забезпечення доступу до публічної інформації.

У результаті дослідження з’ясувалися такі показники, які яскраво ілюструють ступінь виконання положень Закону на місцевому рівні:

1) визначено спеціальний структурний підрозділ, який організовує доступ до публічної інформації або визначено посадову особу, яка організовує доступ до публічної інформації (п.2 ч.1 ст. 3 Закону) – дотримано на 90 % , в т.ч. обласні державні адміністрації (ОДА) на 92% , обласні ради (ОР) на 91%, ради обласних центрів (РОЦ) на 96%, міські ради (МР) на 81% ;

2) забезпечено систематичне оприлюднення публічної інформації (п.1.ч.1. ст.5 Закону) – дотримано на 87 % , в т.ч. ОДА на 84%, ОР на 87%, РОЦ на 100%, МР на 77% ;

3) забезпечено систематичне оприлюднення наборів даних на порталі відкритих даних (п.1.ч.1. ст.5 Закону) - дотримано на 45%, в т.ч. ОДА на 67%, ОР на 23%, РОЦ на 63%, МР на 27% ;

4) затверджено порядок опрацювання (розгляду) запитів на інформацію (п.2.ст.5 Закону) - дотримано на 54%, в т.ч. ОДА на 59%, ОР на 64%, РОЦ на 42%, МР на 50% ;

5) визначено спеціальні телефони, факс, електронну скриньку та поштову адресу для отримання запитів (п.2. ч.1. ст.14 Закону) - дотримано на 48%, в т.ч. ОДА на 63%, ОР - на 45%, РОЦ на 33%, МР на 50% ;

6) затверджено систему обліку документів, що містять публічну інформацію (ст18 Закону) – дотримано на 44 %, в т.ч. ОДА на 80%, ОР на 36%, РОЦ на 20%, МР на 38% ;

7) наявність порядку обліку запитів на інформацію ( п.3. ч.1. ст.14 Закону) – дотримано на 67%, в т.ч. ОДА на 75%, ОР на 59% , РОЦ на 67%, МР на 65% ;

8) наявність спеціального місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями (п.4 ч.1 ст. 14 Закону) – дотримано на 37%, в т.ч. ОДА на 38%, ОР на 36 %, РОЦ на 33%, МР на 42 % ;

9) затверджено розмір плати за копіювання або друк документів, які містять публічну інформацію (ч.3 ст 21 Закону) – дотримано на 82%, в т.ч. ОДА на 88%, ОР на 73%, РОЦ на 92%, МР на 73% ;

10) забезпечено систематичне оприлюднення інформації про використання публічних коштів на офіційному порталі публічних фінансів України (ст. 3 Закону) – дотримано на 75%, в т.ч. ОДА на 84%, ОР на 87%, РОЦ на 75%, МР на 57% ;

11) оприлюднення рішень місцевої ради за 5 робочих днів (ст.15 Закону) – дотримано на 71%, в т.ч. ОР на 68%, РОЦ на 75%, МР на 70% ;

12) оприлюднення рішень виконавчого комітету /президії місцевої ради за 5 робочих днів (ст. 15 Закону) – дотримано на 43%, в т.ч. ОР на 9%, РОЦ на 63%, МР на 62% ;

13) оприлюднення протоколів, висновків та рекомендацій постійних депутатських комісій місцевої ради за 5 робочих днів (ч.10 ст.47 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні») – дотримано на 46%, в т.ч. ОР на 41%, РОЦ на 50%, МР на 46% ;

14) оприлюднення проектів рішень місцевої ради за 20 робочих днів (ст. 15 Закону) – дотримано на 78%, в т.ч. ОР на 82%, РОЦ на 88%, МР на 65%;

15) оприлюднення проектів рішень виконавчого комітету місцевої ради за 20 робочих днів ( ст.15 Закону) – дотримано на 64%, в т.ч. РО на 63%, МР на 65% ;

16) доступ громадян на пленарні засідання місцевої ради (п.4. ч.1 ст. 3 Закону) – дотримано на 75%, в т.ч. ОР на 64%, РОЦ на 79%, МР на 81% ;

17) оприлюднення результатів поіменного голосування депутатів місцевої ради (ч. 3 ст.59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні») – дотримано на 53%, в т.ч. ОР на 55%, РОЦ на 46%, МР на 58%.

Як експеримент розпорядникам інформації в процесі зазначеного дослідження було подано п’ять запитів усно і письмово. В результаті моніторингу виявилося, що 16% запитів залишились проігнорованими, у т.ч. ОДА – 21%., МР – 18%, ОР – 15%. У середньому лише на 64% запитів надходить вся запитувана інформація, у 17% надається неповна відповідь, а в 15-20% випадків маємо неправомірну відмову в наданні інформації на запит [61, с. 8-22].

Указаний стан реалізації законодавства про доступ до публічної інформації обумовлює порушення конституційного права громадян на доступ до публічної інформації, частина з яких стає предметом судового розгляду.

Офіційна статистична звітність адміністративних судів не дає можливості відстежити кількісні показники розгляду адміністративних справ, пов’язаних із застосуванням Закону України «Про доступ до публічної інформації».

У зв’язку з цим спробуємо зробити вибіркове статистичне спостереження розгляду цієї категорії справ, керуючись інформацією, розміщеною в єдиному державному реєстрі судових рішень. Згідно з єдиним державним реєстром судових рішень, розглянуто адміністративних спорів з приводу порушення права на доступ до публічної інформації: у 2011 році понад 300 справ, у 2012 понад 600 справ, у 2013 близько 1000 справ, у 2014 році понад 800 справ, у 2015 році понад 1000 справ, у 2016 році понад 1000 справ, а за 9 місяців 2017 року надійшло вже понад 700 справ. Ця статистика свідчить, що хоча після прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Україні фактично сформовано алгоритм максимально спрощеної системи доступу до публічної інформації та запущено механізм її роботи, але у процесі його реалізації на практиці постала досить велика кількість проблем, які запитувачі інформації намагаються вирішити в судовому порядку.

За результатами моніторингу впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» аналітики виділяють такі ключові перешкоди: не надано відповіді органами влади на інформаційний запит, невчасно надана відповідь, відповідь на інформаційний запит надана не по суті або не в повному обсязі; органи влади не забезпечують повною мірою пасивний доступ до інформації (не створені реєстри публічної інформації, на сайтах не вивішують проекти рішень тощо).

Аналітики визначили п’ять закритих тем на регіональному рівні: місцеві бюджети, державні закупівлі, рішення, що стосуються управління комунальною власністю та землями громад, озеленення територій і генеральні плани міст [223, с. 5].

Користуючись інформацією, наявною в єдиному державному реєстрі судових рішень, ми проаналізуємо практику застосування судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Так, згідно з цим реєстром, найбільша категорія справ, розглянутих судами, стосується вирішення спору щодо ненадання відповіді на інформаційний запит розпорядником публічної інформації. Наприклад, у справі ОСОБИ до Черкаського державного технологічного університету про визнання дій протиправними ( відмова в задоволенні запиту на інформацію позивача ), суд задовольнив позовні вимоги позивача та визнав протиправною бездіяльність Черкаського державного технологічного університету щодо відмови у задоволенні запиту на інформацію. Зокрема, постанову суду першої інстанції мотивовано тим, що відповідач є розпорядником інформації у розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації», і враховуючи те, що відповідач не надав позивачу запитуваної публічної інформації, а відтак протиправно обмежив право позивача на доступ до публічної інформації, бездіяльність відповідача з цього приводу є протиправною [172].

На наш погляд, таке правозастосування є правильним, оскільки стаття 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» чітко встановлює обов’язок розпорядника інформації надати її особі за її запитом. А якщо запит не підлягає задоволенню, стаття 22 Закону зобов’язує у письмовій формі надіслати відмову. Суди в усіх таких випадках вирішили справи однозначно і визнавали протиправною бездіяльність розпорядників інформації.

Великий обсяг спорів виник у зв’язку з тим, що розпорядники інформації відмовляли у наданні інформації, мотивуючи відмову зазвичай тим, що інформація є службовою, таємною або конфіденційною. Так, наприклад, у справі за позовом ОСОБИ до Державної податкової інспекції у Голосіївському районі Головного управління ДФС у м. Києві позивач просив визнати неправомірними дії щодо відмови у наданні інформації за запитами з мотивів віднесення її до категорії інформації з обмеженим доступом та зобов’язати відповідача надати відповідь у передбачений строк. Суд задовольнив позовні вимоги позивача та визнав протиправними дії Державної податкової інспекції у Голосіївському районі Головного управління ДФС у м. Києві щодо відмови у наданні інформації на запити та зобов’язав повторно розглянути запити ОСОБИ про надання інформації, з урахуванням висновків суду за результатами розгляду зазначеної справи.

Ця постанова суду мотивована тим, що відповідачем не було надано суду нормативно обґрунтованих пояснень і належних доказів про віднесення запитуваної позивачем інформації до інформації з обмеженим доступом [178]. На нашу думку, рішення суду є правильним та належним чином вмотивованим, оскільки в таких адміністративних справах обов’язок доведення правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача – суб’єкта влади. Саме він повинен довести, чому він прийняв таке рішення про віднесення цієї інформації до переліку інформації з обмеженим доступом. А також повинен довести, з посиланням на конкретні норми законодавства, що інформація та документи, які просив надати позивач, входить до зазначеного переліку.

Значну категорію справ становлять спори, коли відповідь на інформаційний запит була неповною або недостовірною. Відповідно до статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» запитувач публічної інформації має право оскаржити надання недостовірної або неповної інформації. Наприклад, у справі за позовом ОСОБИ до Васильківського МВ ГУ МВС України у Київській області позивач просив зобов’язати відповідача надати йому інформацію, що запитувалась згідно інформаційного запиту, а саме прийняте Васильківським МВ ГУ МВС України у Київській області рішення за поданням державного виконавця, відомості про номер справи в Єдиному реєстрі досудових розслідувань та прізвище слідчого, який проводить досудове розслідування, для визнання потерпілим від злочину [171]. Суд, проаналізувавши відповідь, надану на запит позивача, дійшов висновку, що вона є неповною, оскільки така відповідь описує певний факт, явище без зазначення всіх необхідних для розуміння сутності факту чи явища елементів.

Значна кількість розглянутих справ стосувалася скарг на порушення термінів розгляду запитів про надання інформації. Наприклад, у справі за позовом до Відділу державної виконавчої служби Броварського міськрайонного управління юстиції Київської області позивач вказав на порушення вимог законодавства пр. доступ до публічної інформації, через те, що йому не надали відповідь у встановлений п’ятиденний строк [167].

Цей позов був задоволений у повному обсязі, тому що відповідно до вимог статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п’яти робочих днів з дня отримання запиту. Якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п’яти робочих днів з дня отримання запиту. Всі вищевказані дії відповідачами виконані не були.

У ряді справ особи зверталися до суду з підстав відмови суб’єкта владних повноважень у наданні публічної інформації, яку було аргументовано тим, що не дотримано спеціальної форми запиту. Під час вирішення цього питання суди застосовують положення статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та перевіряють, чи дійсно запит на публічну інформації не відповідає вимогам зазначеної норми закону. У більшості випадків суди задовольняють позовні вимоги та зобов’язують відповідача надати відповідь на запит.

Так, зокрема, ОСОБА звернулася з позовом до Ректора Одеського державного аграрного університету про визнання протиправними його дій щодо відмови в задоволенні запиту на інформацію. Його відмова була аргументована тим, що запит позивача не відповідав вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації»: у запиті відсутні конкретні реквізити, про які запитують [170]. Суд критично оцінив доводи відповідача про те, що запит потребував уточнення, оскільки не відповідав передбаченим Законом України «Про доступ до публічної інформації» вимогам, тому що у запиті не було зазначено реквізитів запитуваних у документі, їх опису та змісту. Цей запит, на думку суду, містив всі визначені Законом реквізити, що обумовлювало обов’язок розпорядника інформації надати відповідь на вказаний запит. До того ж посилання відповідача на п.2 ч.5 ст.19 Закону щодо не зазначення запитувачем реквізитів, опису та змісту запитуваних документів не заслуговують на увагу, оскільки такі відомості можуть зазначатися лише у разі, якщо запитувачу останні відомі.

Необхідно погодитися з рішенням суду, тому що, згідно з ч.5 ст.19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», запит на інформацію має містити: 1) ім’я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв’язку, якщо такий є; 2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; 3) підпис і дату, за умови подання запиту в письмовій формі. Названі положення є досить зрозумілими і не потребують додаткового уточнення.

На окрему увагу заслуговує практика розгляду судами справ щодо визначення критеріїв обмеження доступу до публічної інформації. У Законі України «Про доступ до публічної інформації» були встановлені нові критерії обмеження доступу до інформації; крім того, обмеження доступу до інформації регулюють ще інші закони, що визначають правовий режим пе­вних видів утаємниченої інформації (закони України «Про державну таємницю», «Про банки і банківську діяльність», «Про адвокатуру», «Про інформацію», «Про захист персональних даних» тощо). Певна неузгодженість зазначених нормативних актів призводить до ряду спорів під час забезпечення доступу громадян до цього виду інформації.

Необхідно враховувати, що обмеження доступу до інформації застосовується лише за наявності умов, передбачених статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», так званий «трискладовий тест», який передбачає, що обмеження доступу до інформації здійснюють відповідно до закону при дотриманні сукупності вимог: 1) лише в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Трискладовий тест потрібно застосовувати до всіх випадків обмеження владою доступу до інформації, зокрема віднесення інформації до державної таємниці, службової інформації. За Законом інформація з обмеженим доступом містить у своєму складі три категорії: конфіденційна, таємна і службова інформація. Варто звернути увагу, що втаємниченню підлягає саме інформація, а не документ, який її містить.

Як свідчить судова практика, у процесі розгляду справ зазначеної категорії позиція суддів була неоднозначною. Зокрема виникають певні труднощі під час розгляду спорів щодо відкритості інформації, яку містять рішення органів місцевого самоврядування про надання державного майна у власність чи користування.

Наприклад, у справі за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Берекет-М» до Сімферопольської міської ради Автономної Республіки Крим про визнання протиправними дій Сімферопольської міської ради Автономної Республіки Крим, Севастопольський апеляційний адміністративний суд, зазначив, що в запитуваних позивачем рішеннях вказана інформація про фізичних та юридичних осіб, а саме: прізвища, імена, по батькові, адреса розташування належного їм на праві власності нерухомого майна, розміри земельних ділянок, які виділяли у власність, розташування земельних ділянок, які на сьогодні вже можуть бути приватною власністю. Відповідач не має права надавати таку інформацію без згоди осіб, яких вона стосується. Тобто суд визначив, що інформація, яка міститься в рішеннях ради, є конфіденційною [255].

Натомість у справі за позовом ОСОБА до Могилів-Подільської міської ради, Могилів-Подільського міського голови суд дійшов висновку, що інформація, яку містять копії договорів оренди земельної ділянки, укладених між Могилів-Подільською міською радою та Могилів-Подільським районним споживчим товариством, підприємством «ІНКООП», споживчим товариством «Шанс» не є конфіденційною, оскільки не було встановлено жодних обставин щодо того, що оприлюднення або надання такої інформації могло б завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину [254].

Так само труднощі виникають під час вирішення справ, у яких спір виникає щодо статусу інформації про доходи осіб, які працюють в органах державної влади чи місцевого самоврядування. Після прийняття Закону суди переважно вважали, що така інформація є конфіденційною; разом з тим, у подальшому судова практика змінилася і на даний однозначно трактує, що інформація про розмір оплати праці та інших виплат з бюджетів усіх рівнів не є інформацією з обмеженим доступом.

На нашу думку, для того щоб уникнути помилки, вирішуючи питання щодо віднесення публічної інформації до службової, таємної чи конфіденційної, суду необхідно обов’язково встановити такі складові: 1) якому саме з об’єктів інтересу загрожує розголошення інформації (національній безпеці, територіальній цілісності тощо); 2) у чому саме буде полягати шкода в разі розголошення цієї інформації; 3) пояснити, чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Надання відповіді на ці питання дасть можливість належним чином встановити, чи належить певна інформація до інформації з обмеженим доступом, та правильно вирішити спір.

Крім того, як показує практика, питання визначення наявності суспільного інтересу щодо інформації є досить неоднозначним. Наприклад, у справі за позовом товариства з обмеженою відповідальністю «ЦУНАМІ» до товарної біржи «Вінницька товарна універсальна біржа» про зобов’язання вчинити дії. Позивач просив зобов’язати відповідача надати інформацію про найменування усіх покупців – учасників щоквартального аукціону (торгів) з продажу необробленої деревини заготівлі ІІІ кварталу 2017 року, що відбувся 18 травня 2017 року, з конкретизацією номерів карток згідно таблиці, що додавалась. Відповідач відмовив у наданні запитуваної інформації, аргументувавши відмову тим, що інформація не належить до публічної, а є конфіденційною. Суд вирішив даний спір на користь позивача, зазначивши, що запитувана інформація є публічною, оскільки становить суспільний інтерес. Аргументував своє рішення тим, що інформація може вважатись суспільно необхідною, якщо її поширення сприяє, зокрема: дієвому контролю за надходженням та витрачанням публічних коштів, розпорядженням державним або комунальним майном, розподіленням соціальних благ; захисту навколишнього середовища, виявленню завданої або можливої шкоди екології, обізнаності суспільства про дійсний стан довкілля та чинники, які на нього впливають; виявленню шкідливих для людини наслідків діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб.

Також суд послався на практику Європейського суду з прав людини, а саме на справу «Романенко та інші проти Росії» (Romanenko v. Russia), заява № 11751/03, рішення від 08.10.2009 року), в якій зазначено, що інформація про використання природних ресурсів становить суспільний інтерес. З наведеного вище, суд визнав, що надання запитуваної інформації про результати публічних аукціонів з продажу деревини, а також інформація про покупців природних ресурсів не завдасть шкоди їхнім інтересам, охоронюваним законом, а можлива шкода від оприлюднення такої інформації не переважатиме суспільний інтерес в її отриманні [168].

Ми погоджуємося з таким рішенням суду і вважаємо, що законодавець має застосувати практику Європейського суду з прав людини та відповідно до неї удосконалити законодавство, чітко визначивши категорії інформації, які становлять суспільний інтерес.

Так само невизначення в Законі переліку способів ознайомлення запитувача інформації із запитуваною інформацією потребує законодавчого вдосконалення, оскільки воно стає причиною судових спорів. Наприклад, у справі, яку розглянув Дніпропетровський окружний адміністративний суд, ОСОБА-2 звернувся з позовом до Директора комунального закладу «Центр соціально-психологічної реабілітації дітей» Криворізької міської ради Станкової О.В. про визнання протиправною бездіяльності відповідача щодо ненадання публічної інформації, зобов’язання відповідача надати ОСОБІ-2 повну інформацію, що запитувалася згідно інформаційного запиту, поновлення строку притягнення до відповідальності та притягнення директора Комунального закладу «Центр соціально-психологічної реабілітації дітей» Криворізької міської ради Станкової О.В. до адміністративної відповідальності згідно ч. 2 ст. 212–3 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Позов було мотивовано тим, що позивач 22. 04. 2016 року звернувся до відповідача із запитом про надання публічної інформації щодо прямих закупівель, в якому запитувалася інформація щодо проведення процедури закупівель «Капітальний ремонт фасаду з заміною водостічної системи та вікон на енергозберігальні, за адресою АДРЕСА-1», та копії документів. Позивач 29.04.2016 року на свій запит отримав відповідь, в якій відповідач відмовив у наданні запитуваної інформації, у зв’язку з тим, що інформацію про розпорядника бюджетних коштів розміщено на інформаційному ресурсі «Криворізький ресурсний центр», а також запитувачу повідомлено, що з іншою інформацією можна ознайомитися особисто у комунальному закладі. Позивач вважає, що відповідачем допущено бездіяльність, що виразилася у ненаданні вичерпної відповіді на запит, ненаданні запитуваної публічної інформації та запитуваних документів.

Суд задовольнив позов, вказавши, що викладена розпорядником інформація у відповіді на запит пропозиція щодо ознайомлення із запитаною інформацією не через надсилання її поштою (як того просить запитувач інформації), а через ознайомлення з нею за місцезнаходженням розпорядника інформації, ускладнює доступ до інформації, а тому є порушенням гарантії максимального спрощення процедури отримання інформації [169].

Також дискусійним виявляється питання про надавання за запитом інформації оприлюдненої на сайті розпорядника інформації.

Прикладом може бути справа за позовом Всеукраїнської громадської організації «Комітет конституційно–правового контролю України» до Президента приватного навчального закладу «Міжнародний науково–технічний університет імені академіка Юрія Бугая», у якій позивач просить суд визнати протиправними дії відповідача, що полягають у відмові в задоволенні запиту на інформацію Всеукраїнської громадської організації «Комітет конституційно-правового контролю України» та у ненаданні запитаної інформації.

В обґрунтуванні позовних вимог позивач зазначив, що відмова відповідача у задоволенні запиту на інформацію порушує право позивача на доступ до публічної інформації, на одержання у порядку, визначеному законом, публічної інформації, на проведення моніторингу з питань запобігання та протидії дискримінації та провадженні іншої діяльності відповідно до законодавства.

У відповідь на вказаний запит відповідач направив лист від 25.02. 2016 року № 01/11267, в якому зазначено, що публічна інформація про приватний навчальний заклад «Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая» розміщена на офіційному сайті університету, та запропоновано позивачеві ознайомитися з опублікованою інформацією [173].

Суд у цій справі став на бік позивача, пославшись на статтю 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відповідно до якої доступ до інформації забезпечується через систематичне та оперативне оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом; надання інформації за запитами на інформацію. Суд зазначив: аналіз наведеної норми дає підстави вважати, що оприлюднення розпорядником інформації публічної інформації, зокрема на офіційному веб-сайті в мережі Інтернет, не звільняє його від обов’язку надати таку інформацію на запит.

Таке трактування судом статті 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» є, з нашого погляду, дискусійним, хоча воно збігається з позицією Пленуму Вищого адміністративного суду України.

У Постанові Пленуму в п. 10.1. сказано, що «Закон не містить переліку способів ознайомлення запитувача інформації із запитуваною інформацією. Зважаючи на частину другу статті 34 Конституції України та частину другу статті 7 Закону про те, що ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом, спосіб ознайомлення визначає сам запитувач інформації. Винятком є випадок, коли розпорядник надсилає відповідь, в якій міститься відмова або відстрочка розгляду запиту. Для таких випадків законом передбачена обов’язкова письмова форма (частини п’ята і шоста статті 22 Закону)». А в п.10.2. Постанови сказано: «Доступ до інформації може забезпечуватися як шляхом надання копій документів, так і шляхом перегляду документів за місцезнаходженням розпорядника інформації» [179].

У статті 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації», вказано, що «доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному веб–порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію» [94].

Зазначену норму неможливо трактувати інакше: є два варіанти забезпечення доступу до інформації зацікавлених осіб. Перший варіант – оприлюднення інформації розпорядником у такий спосіб, коли кожному надано можливість безперешкодно отримати доступ до опублікованої інформації. Другий варіант – надання інформації за запитом. Наявність першого варіанту цілковито забезпечує право людини на доступ до публічної інформації, а тому позбавляє розпорядника ще й обов’язку надати оприлюднену інформацію на запит. Інакше важко зрозуміти, яке юридичне значення оприлюднення інформації, чи не є воно виконанням обов’язку суб’єкта влади і задоволенням права людини на інформацію.

Роз’яснення Пленуму, згідно з яким ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом, спосіб ознайомлення визначається самим запитувачем інформації, не є достатньо чітким, оскільки «ознайомлення з інформацією» і «одержання інформації» однакове. Для «ознайомлення з інформацією» достатньо її оприлюднення, а «форма одержання» інформації не виключає її документування та копіювання, тому необхідним є її запит.

З нашого погляду, за умови оприлюднення публічної інформації відповідно до п.1 статті 5 Закону обов’язок її розпорядника надати за запитом вказану інформацію існує тоді, коли в запиті запитують більш детальну або додаткову інформацію, якої не вміщено в оприлюдненій інформації, або коли запитувачу потрібно одержати інформацію у відповідній формі від розпорядника інформації.

У цьому разі виникають різні інформаційні правовідносини між суб’єктом права на доступ до публічної інформації і розпорядником інформації як суб’єктом, зобов’язаним задовольнити це право шляхом забезпечення вказаного доступу. Якщо у випадку з оприлюдненням інформації у суб’єкта права немає зустрічних обов’язків щодо розпорядника інформації, то у разі запиту інформації запитувач зобов’язаний виконати певні вимоги, серед них щодо оплати наданої інформації.

Тут ми повертаємося до дискусійного питання, що є в літературі, стосовно поділу доступу до інформації на активний і пасивний способи, про що йшлося у підрозділі 1.2. пропонованого дослідження. Тоді ми висловили свою думку, згідно з якою за поділом доступу до інформації на пасивний і активний способи, треба вбачати відповідні права та обов’язки суб’єктів інформаційних правовідносин, і лише на підставі аналізу даних конкретних правовідносин можна встановити конкретний зміст права людини на доступ до інформації.

На нашу думку, не має значення, чи називати «активним» такий спосіб, коли людина сама знаходить для себе необхідну інформацію на сайті чи іншому засобі оприлюднення цієї інформації, а «пасивним» називати такий спосіб, коли на її запит цю інформацію надає людини розпорядник інформації; чи, навпаки, «активним» вважати спосіб отримання інформації через запит, а пасивним – отримання інформації без запиту до її розпорядника. Все залежить від того, за яким критерієм визначати «активність» і «пасивність».

Звичайно, більше активності від людини вимагають у разі отримання публічної інформації через запит, оскільки тут вона має і право, і обов’язки.

Тому суд в усіх випадках повинен враховувати особливість правовідносин щодо доступу до інформації і, на наш погляд, з’ясовувати, чому позивач не скористався оприлюдненою інформацією, а також дослідити, чи є в запиті вимога надати додаткову або більш детальну інформацію з конкретного питання.

З вищевикладеного ми можемо зробити висновок, що в Україні основний обов’язок щодо захисту конституційного права людини на доступ до публічної інформації покладений на адміністративні суди, які в цілому забезпечують судовий захист вказаного права, що підтверджує і судова практика.

Розглядаючи справи зазначеної категорії, суди, в основному, правильно застосовують норми чинного законодавства. Як свідчить статистика, більшість рішень у справах, які стосуються Закону України «Про доступ до публічної інформації», залишено без змін.

В окремих випадках суди не з’ясовують усі обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, а тому допускають порушення норм матеріального та процесуального права. Рішення місцевих та апеляційних судів щодо захисту права на доступ до публічної інформації не завжди є однозначними, а подекуди досить суперечливими. Багато справ, розглянутих судами щодо порушень вказаного Закону, і кількість порушень свідчать також про низький рівень правової підготовки громадян. Вони часто просто не знають, до якого суду треба подавати заяву, яка форма позовної заяви, що вона повинна містити.

Цьому сприяють недосконалість самого Закону, нечіткий перелік видів публічної інформації та непевне визначення таких термінів як «суспільно необхідна інформація», «неповна інформація», «повна інформація», що часто призводить до судових помилок, зокрема при вирішенні справ щодо правовідносин у сфері доступу до публічної інформації.

Крім того, перешкоджає належній реалізації права на доступ до публічної інформації те, що закони України, ухвалені після Закону «Про доступ до публічної інформації», не узгоджені з ним і звужують право громадян на доступ до інформації про діяльність влади, яку гарантує Закон. Замість одного базового законодавчого акта, яким був Закон України «Про інформацію», тепер є три закони: «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних». Відсутність узгоджених змін законодавства у сфері доступу до інформації створила колізії між цими законами.

А це не посилює гарантії права людини на доступ до публічної інформації, ускладняє діяльність судів щодо здійсненню судового захисту вказаного конституційного права людини.

**3.3 Напрями вдосконалення законодавчого регулювання та судового захисту права на доступ до публічної інформації в контексті судово–правової реформи**

Аналіз чинного законодавства про доступ до публічної інформації та практики реалізації Закону України «Про доступ до публічної інформації» і застосування його судами виявляють багато проблем, які виникають у процесі розгляду відповідних справ. На ряд цих проблем слушно звернув увагу Пленум Вищого адміністративного суду України. Але в умовах судової реформи та інших реформ публічної влади, які останнім часом проводять в Україні, є актуальним окреслення певних напрямків вдосконалення законодавчого регулювання та судового захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, у цьому разі – права людини на доступ до публічної інформації.

На думку багатьох дослідників права, проблеми доступу до публічної інформації знаходяться насамперед у законодавчій площині.

Так, зокрема М.В. Чабанна вважає, що для підвищення рівня інформаційної прозорості у сфері нормативного регулювання потрібно внести зміни та доповнення до чинного законодавства, уточнити понятійний апарат та узгодити законодавчі норми для подолання наявних правових колізій. Варто акцентувати увагу на тому, що в цілому реалізація принципу прозорості державної влади можлива лише за умови ініціативи з боку суспільства, активність якого на сьогодні, враховуючи збільшення кількості запитів та звернень до органів влади, зростає [267, с. 10].

Як вважає Н.П. Каменська, суттєвими недоліками законодавства, що регулює правовідносини у сфері доступу до публічної інформації, є неузгодженість Закону України «Про доступ до публічної інформації» із Законом України «Про інформацію». Законодавець у цих законах відносить до інформації, доступ до якої не може бути обмежений, абсолютно різні відомості.

Так, відповідно до першого Закону, конфіденційна інформація – це та, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб’єктів владних повноважень, і яка може поширюватися у визначеному ними порядку за бажанням останніх відповідно до встановлених ними умов (ст.7). А Закон «Про інформацію» передбачає, що конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також та, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб’єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може бути поширена за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених останньою умов, а також у інших випадках, встановлених законом (ст. 21). Автор пропонує для усунення вказаних протиріч вилучити із Закону України “Про інформацію” відповідні правові норми, врегульовані Законом України «Про доступ до публічної інформації» [69, с. 66-67].

На думку К.С. Маштака, найбільш суттєвими недоліками Закону є відсутність положень, які б визначали: а) надійну систему захисту джерел інформації в органах державної влади, б) дефініцію «інформація для службового користування», в) обов’язок розпорядників інформації підтверджувати отримання інформаційного запиту, було б доказом реєстрації запиту та вказувало на початок перебігу строку, встановленого для надання інформації [127, с. 432].

Я.В. Лазур також стверджує, що нормативно-правова база, яка регулює інформаційні відносини у сфері публічного управління, потребує вдосконалення, яке має здійснюватися за кількома напрямами. По-перше, аналіз законодавства показує, що загальним недоліком більшості розглянутих правових актів в інформаційній сфері є нечіткість термінології, існування суперечностей з іншими правовими документами та недостатня визначеність правового механізму реалізації правових приписів. У зв’язку з цим необхідно узгодити термінологію, що використовують у законах України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про доступ до судових рішень», «Про звернення громадян», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», Кодексі України про адміністративні правопорушення; усунути суперечності між означеними актами та чітко визначити правовий механізм їх реалізації. По-друге, законодавчі та підзаконні правові акти у досліджуваній сфері, а також проекти нових законів необхідно увідповіднити з міжнародними правовими актами, враховані кращі надбання країн сталої демократії, досвід демократичного будівництва, який є значно більшим, ніж у нашої молодої держави. По-третє, вдосконалення нормативно–правових актів, які регулюють забезпечення інформаційних прав і свобод громадян у сфері публічного управління потребує вироблення дієвого механізму юридичної відповідальності за порушення цих прав і свобод [113, с. 101**]**.

Стосовно увідповіднення з міжнародними правовими актами інформаційного законодавства України відзначимо позицію Е.Е. Аблякімової, яка визначає декілька основних властивостей законодавства щодо доступу до публічної інформації в ЄС. По-перше, це законодавство більше орієнтовано не на створення механізмів реалізації прав і свобод громадян у сфері інформації, а на реалізацію концепції належного урядування. Це автор поясняє, з одного боку, традиційно розвинутою системою захисту прав і свобод громадян, яка на час формування відповідного законодавства (кінець 90-х рр.. ХХ ст.) була достатньо ефективною, а з іншого боку, особливим правовим статусом наднаціональних органів ЄС. По-друге, у межах концепції належного урядування через доступ до публічної інформації органів ЄС не лише створено механізми забезпечення відкритості цих органів та їх адміністративних процедур, але й вирішене характерне для ЄС завдання гармонізації законодавств країн-членів щодо доступу до інформації. Ще однією важливою рисою законодавства ЄС у галузі доступу до публічної інформації є його орієнтованість на процеси інформатизації, використання інформаційно-комунікаційних технологій. Нарешті, необхідно відзначити велику увагу, яка приділяється питанням комерційного використання публічної інформації, створення на її базі нових інформаційних продуктів та послуг, у зв’язку з чим публічну інформацію розглядають як важливий економічний ресурс, що потребує встановлення особливих правил його використання. Остання позиція має важливе значення для розвитку інформаційного суспільства та інформаційної економіки, і, на її думку, повинна бути врахована для вдосконалення національного інформаційного законодавства України [1, с. 165].

І.Р. Березовська також вказує на низку невирішених проблем щодо законодавства України про доступ до публічної інформації, зазначаючи, що в ньому враховано положення численних міжнародних нормативно–правових актів, якими розширено можливості для реалізації конституційних прав громадян на інформацію та свободу інформаційної діяльності, створено умови для реалізації потреб активної частини суспільства в інформаційній взаємодії з органами публічної влади. Водночас авторка вказує на невпорядкованість термінології інформаційного законодавства, його хаотичний розвиток, що призводить до неузгодженості правових норм законодавчих актів; неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації; проблему забезпечення пасивного доступу громадян до інформації; відсутність реальних механізмів забезпечення відповідальності за порушення інформаційного законодавства. Вирішення цих проблем, стверджує І.Р. Березовська, забезпечить реальне здійснення передбаченого Конституцією України права людини на доступ до інформації, що є необхідною умовою забезпечення прозорості діяльності публічної адміністрації, а також сприятиме розбудові в Україні інформаційного простору на засадах європейських цінностей [17, с. 28].

Зокрема, як зазначають В.А. Грабовський і Є.В. Гіль, незважаючи на всю прогресивність у частині наближення законодавства України до європейських стандартів, Закон «Про доступ до публічної інформації» містить низку положень, які у разі зловживання ними можуть призвести до відволікання значних ресурсів суб’єктів влади від виконання їх повноважень на обслуговування запитів на інформацію, аж до блокування роботи окремих органів і посадових ociб. В умовах низької правосвідомості та правової культури населення необхідно адаптувати положення Закону до українських умов, зокрема: чітко затвердити критерії віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом; збільшити строк розгляду запиту на інформацію; обмежити кількість запитів на інформацію, що може подавати одна особа до одного органу; дозволити відмовляти у задоволенні запиту на інформацію у разі повторного звернення, якщо перше вичерпане по суті [44, с. 111].

На думку О.В. Печерського, необхідно змінити закони «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та «Про захист персональних даних», з метою їх узгодження й досягнення відповідності міжнародним договорам із прав людини, учасником яких є Україна.

Для цього автор пропонує також здійснити широкий комплекс таких заходів організаційного, правового тощо характеру:

- розкрити усі нормативно-правові акти з грифом «опублікуванню не підлягає», проаналізувати документи з грифом ДСК щодо обґрунтованості їх засекречування; переглянути ст. 15 Закону України «Про державну таємницю» і передбачити засекречування лише фрагментів, що містять державну таємницю, а не документів загалом; проаналізувати «Звід відомостей, що становлять державну таємницю» із погляду обґрунтованості засекречення інформації, користуючись трискладовим тестом на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси» та ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

- зареєструвати всі нормативно-правові акти прокуратури в Міністерстві юстиції України; створити відкритий реєстр усіх нормативних актів прокуратури та відкриту базу даних нормативних актів, що стосуються прав та обов’язків громадян;

- створити умови для ознайомлення членів територіальних громад з усіма рішеннями органів місцевого самоврядування (залежно від умов, найбільш ефективним способом); де це можливо, створити веб–сайти органів місцевого самоврядування із обов’язковим розміщенням повного реєстру й текстів усіх ухвалених рішень; забезпечити опублікування та доступ у відкритому режимі до всіх рішень місцевих адміністрацій (на рівні областей та міст Києва й Севастополя);

- ураховуючи практику Європейського суду з прав людини і принципи законодавства щодо свободи інформації, розробити навчальний курс та провести навчання суддів місцевих і апеляційних судів усіх 27 регіонів України та державних службовців, які працюють у прес-службах і відділах зв’язків із громадськістю в органах державної влади та місцевого самоврядування, щодо нових інформаційних законів, міжнародних стандартів доступу до інформації та практики їх застосування в Україні; запровадити навчальні програми для державних службовців про положення Оргуської Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля;

- представникам ЗМІ, правозахисних і інших громадських організацій дослідити ефективність активного й пасивного доступу до інформації, активніше оскаржувати в судовому порядку бездіяльність посадовців центрального й місцевого рівня щодо надання інформації й відмови в її наданні [159, с. 115-116].

О.Є. Смоляк для поліпшення ситуації щодо відкритості органів державної влади також пропонує розробити комплексну програму діяльності у цій галузі, передбачивши реалізацію конкретних і дієвих заходів за такими напрямами:

- уточнення положень законодавства про діяльність органів державної влади в частині визначення як важливого завдання інформування громадян про поточну діяльність органу державної влади;

- формування у державних службовців стійких внутрішніх переконань щодо їх відповідальності за інформування громадськості про діяльність державної влади та набуття ними необхідних знань та навичок;

- інформування населення про його права щодо доступу до інформації про функціонування органів державної влади, зокрема через залучення до цієї діяльності громадських організацій, а також обґрунтування та роз’яснення причин прийняття урядових рішень;

- впровадження сучасних форм забезпечення відкритості влади, таких як громадські слухання, відкриті експертні обговорення тощо;

- підвищення правової та політичної культури громадян України;

- вжиття комплексу конкретних заходів щодо підвищення технологічної забезпеченості інформаційної відкритості;

- формування суспільного попиту на інформацію про діяльність державної влади, інтересу громадян щодо її отримання [227, с. 154].

А.Ю. Олійник у цьому питанні відстоює позицію, котра значно відрізняється від інших, , пропонуючи термін «конституційна свобода людини і громадянина на доступ до публічної інформації» замість звичного « права людини на доступ до інформації». З порівняльного аналізу Конституції України (ст. 34) і Конституції Литовської Республіки (ст. 25) автор робить висновок, що ознаками конституційної свободи людини і громадянина на доступ до публічної інформації є: а) природна можливість особи мати власний вибір поведінки щодо реалізації доступу до публічної інформації; б) нормативне закріплення міжнародними і внутрішніми національними правовими документами названої природної можливості; в) користування конституційним благом доступу до публічної інформації. Конституційна свобода людини і громадянина на доступ до публічної інформації – це природна можливість особи мати власний вибір поведінки щодо передбаченого правовими нормами порядку одержання, використання, поширення, зберігання та користування конституційним благом доступу до публічної інформації. Порівняння Конституцій України і Литви свідчить про недосконалість конституційного і законодавчого регулювання цієї свободи в Україні.

Тому автор пропонує такі зміни та доповнення: до статті 34 Конституції України після слів «на свій вибір» додати: «Свобода доступу до публічної інформації гарантується законом». А для забезпечення максимально повного доступу до публічної інформації у ст. 4 п. 1, п.п. 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації» після слів «вільного отримання та поширення» запропоновано внести доповнення «і максимального оприлюднення інформації, крім обмежень, встановлених законом» [149, с. 89].

Вважаємо, що автор не навів достатніх аргументів на користь того, щоб замінювати словосполучення «право доступу» на «свобода доступу», адже у статті 50 Конституції України гарантується якраз право «доступу до інформації», а не «свобода доступу».

А.Л. Садовська вбачає актуальним для забезпечення права людини на доступ до публічної інформації підвищення гарантій вказаного права та активізацію комунікації між владою і громадянами. Шляхами до цього, на її думку, це може бути через:

- посилення використання сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, веб-порталів, оновлення вимог щодо переліку інформації для розміщення на офіційних сайтах органів влади та контроль за оприлюдненням інформації тощо;

- використання новітніх медіа-платформ, зокрема, соціальних мереж: Facebook; LiveJournal; Twitter тощо;

- забезпечення підготовки фахівців у галузі зв’язків з громадськістю для органів влади;

- визначення єдиного органу влади, що має адмініструвати, координувати та контролювати комунікативну політику й доступ до публічної інформації, яким може стати Державний комітет телебачення та радіомовлення України. На користь цієї стратегії свідчить і міжнародний досвід (у Великобританії відбулося об’єднання п’яти установ в Управління комунікаціями; показовим у цьому є досвід Канади);

- поширення позитивного досвіду та кращих практик відкритості органів влади України, вивчення міжнародного досвіду тощо.

Дослідження виконання Закону на практиці, виявлення суперечливих питань, стверджує авторка, і вироблення рекомендацій для органів влади щодо посилення гарантій для реалізації законодавства про доступ до публічної інформації повинно стати предметом подальших наукових досліджень [216, с. 177].

У 2015 році у Верховній Раді України групою народних депутатів було підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень». Як вказано в пояснювальній записці до цього законопроекту, він передбачає:

1) спростити визначення поняття «публічна інформація» у статті 1 Закону з метою усунення неоднакового його застосування у частині обсягу інформації, на яку поширюється його дія щодо розпорядників – суб’єктів владних повноважень. До того ж необхідно усунути логічну неузгодженість, за якої один елемент визначення в чинній статті 1 Закону («або яка знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом»), власне, поглинає попередні складові визначення («що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством»). Такий перегляд не повинен призвести до звуження обсягу права на доступ до інформації, що гарантовано Законом;

2) передбачити, що якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, надається копія документа, з якої вилучено таку інформацію, із позначенням у тексті частин документа, доступ до яких було обмежено. Це повинно сприяти кращій реалізації на практиці принципів максимальної відкритості, пропорційного обмеження доступу до інформації і обмеження доступу до інформації, а не до документа;

3) змінити та узгодити з іншими законами визначення «конфіденційної інформації». Аналогічні зміни запропоновано внести і до Закону «Про інформацію». Також є пропозиція чітко визначити, яку інформацію про особу заборонено відносити до конфіденційної;

4) уточнити положення щодо службової інформації (стаття 9). Зокрема запропоновано встановити, що службовою може бути інформація, що є в документах суб’єктів владних повноважень, які є службовою кореспонденцією, якщо вони пов’язані із здійсненням контрольних, наглядових чи інших повноважень таких суб’єктів, з процесом прийняття рішень. Зазначену інформацію не можна відносити до службової з моменту винесення відповідних документів на публічне обговорення або прийняття рішення з відповідного питання.

Гриф “ДСК” може бути наданий документам або їх частинам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію лише відповідно до пункту 2 частини першої статті 9 Закону (тобто інформацію, зібрану в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці). Встановлено обов’язок переглядати документи з метою зняття грифа “ДСК” не менше ніж один раз на три роки.

Запропоновано також вилучити із Закону згадку про переліки відомостей, що становлять службову інформацію, оскільки зазначені переліки використовують для автоматичної відмови в доступі до інформації і часто містять види інформації, яка не може бути службовою;

5) викласти в новій редакції статтю 10 Закону, яка стосується доступу до інформації про особу. Це пов’язано з тим, що положення чинної статті 10 переважно дублюють норми спеціального Закону «Про захист персональних даних». Пропонується закріпити правило про те, що доступ до інформації про особу, зокрема до персональних даних, що знаходиться у володінні розпорядника публічної інформації, здійснюється відповідно до Закону про доступ до публічної інформації. Відповідно, доступ до персональних даних, які знаходяться у володінні інших суб’єктів (які не є розпорядниками у розумінні Закону), здійснюють у порядку, визначеному Законом «Про захист персональних даних». Відповідні зміни запропоновано внести також до самого Закону «Про захист персональних даних»;

6) розширити коло розпорядників публічної інформації відповідно до міжнародних стандартів та кращого світового досвіду. Запропоновано встановити, що розпорядниками щодо всієї інформації, якою вони володіють, є юридичні особи публічного права та юридичні особи, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків. Крім того, розпорядники пропонують визнати юридичні особи, за якими на праві господарського завідування або праві оперативного управління закріплено державне або комунальне майно, – у частині інформації щодо користування чи розпорядження таким майном;

7) уточнити у статтях 13 та 15 Закону про доступ до публічної інформації обсяг обов’язків, що поширюються на різних розпорядників інформації. Так, повне коло обов’язків, передбачених Законом, буде поширюватися лише на розпорядників – суб’єктів владних повноважень; на інших розпорядників Закон буде поширюватися лише в частині оприлюднення та надання відповідної інформації за запитами (обсяг обов’язку з оприлюднення пропонується чітко визначити у статті 15 Закону). Крім того, на розпорядників, визначених у частині першій статті 13, поширюватиметься також обов’язок про визначення структурного підрозділу (відповідальної особи) з питань доступу до публічної інформації;

8) встановити додатковий обов’язок розпорядників – суб’єктів владних повноважень щорічно до 1 лютого готувати і оприлюднювати на офіційному веб-сайті (у разі наявності) звіт про свою діяльність за попередній рік щодо виконання законодавства про доступ до публічної інформації. Форму звіту визначатиме уповноважений орган (див. далі);

9) уточнити та усунути суперечності у статті 15 Закону щодо оприлюднення інформації. Також запропоновано встановити виняток з правила оприлюднення проектів актів за 20 робочих днів – у випадку виникнення передбачених законом надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, коли такі проекти актів оприлюднюють негайно після їх підготовки;

10) у статті 19 Закону щодо оформлення запитів на інформацію вилучити вимогу вказувати підпис і дату. Це пояснюється тим, що підпис у запиті не може бути перевірений, може фактично бути у формі зазначення будь-якого імені, а вказана в запиті дата не має значення, оскільки перебіг строку розгляду запиту починається з дня, наступного за днем отримання запиту.

Водночас запропоновано встановити, що якщо запит стосується надання інформації стосовно себе, то запит повинен додатково містити підпис і реквізити документа, що посвідчує фізичну особу, яка подає запит (для запитувача – фізичної особи), або підпис і посаду, прізвище, ім’я та по батькові особи, яка засвідчує запит своїм підписом (для запитувача – юридичної особи);

11) встановити, що у разі отримання усного запиту розпорядник інформації повідомляє запитувача – усно або в інший спосіб – про номер реєстрації запиту в системі обліку запитів розпорядника. У разі подання запиту електронною поштою або за допомогою інших інформаційно-телекомунікаційних систем, розпорядник інформації повідомляє запитувача про отримання і реєстрацію його запиту із зазначенням номеру реєстрації запиту в системі обліку запитів розпорядника;

12) доповнити закон новою статтею щодо форми надання інформації на запит згідно з міжнародними стандартами. Базовим правилом буде те, що розпорядник повинен надати доступ до інформації у формі, у якій просить запитувач (через ознайомлення, надання документа чи його копії, надання даних в електронній формі, зокрема у формі відкритих даних,аудіо– чи відеозапису, усно тощо). Якщо розпорядник не володіє і не зобов’язаний відповідно до законодавства володіти інформацією у запитуваній формі, а переведення інформації в запитувану форму вимагає надмірних зусиль з його боку, він надає її у наявній формі;

13) деталізувати положення щодо внесення плати за копіювання та друк, а саме передбачити, що фактичні витрати відшкодовуються, починаючи з одинадцятої сторінки. Розпорядник повідомляє запитувача про необхідність внесення плати упродовж строку розгляду запиту; копії запитуваних документів надають (надсилають) запитувачу упродовж п’яти робочих днів після надання ним підтвердження внесення плати. Якщо ж запитувач протягом трьох місяців з дня отримання відповідного повідомлення не здійснив оплату фактичних витрат, то розпорядник має право відмовити в задоволенні запиту.

Для того, щоб надати можливість розпорядникам застосовувати гнучкіший підхід щодо стягнення плати за надання інформації, запропоновано дозволити розпоряднику своїм рішенням звільнити від стягнення передбаченої статтею 21 плати визначені ним категорії запитувачів або запитів на інформацію (наприклад, малозабезпечених осіб, осіб, які фізично не можуть внести плату, у випадку запитів невеликої кількості документів тощо);

14) визначити порядок дій розпорядника у разі, якщо запитувана інформація була раніше обмежена в доступі іншим суб’єктом. Це повинно вирішити наявну проблему Закону, за яким розпорядник повинен самостійно ухвалювати рішення щодо доступу до інформації, навіть якщо інший розпорядник раніше обмежив доступ до запитуваної інформації (наприклад, у документах з грифом «ДСК» або грифом секретності). У такому разі розпорядник повинен буде відправити запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача;

15) встановити, що якщо в доступі до інформації відмовлено через обмеження до неї доступу, то розпорядник в тексті відмови повинен вказати обґрунтування відповідно до всіх вимог, визначених у частині другій статті 6 Закону (тобто за так званим «трискладовим тестом»). Це сприятиме застосуванню на практиці вказаного тесту – ключового елемента в регулюванні доступу до публічної інформації.

Крім того, запропоновано створення (визначення) державного органу контролю за додержанням права на доступ до інформації, до того ж запропоновано такі варіанти моделі наглядового органу:

1. створення нового державного органу (наприклад, Національної комісії з питань доступу до інформації, з можливим поєднанням у ній також функцій захисту персональних даних), який буде наділений максимальною автономією, але з огляду на наявні конституційні обмеження буде центральним органом виконавчої влади;
2. створення нового державного органу з належними гарантіями незалежності від органів виконавчої влади на підставі особливого конституційного статусу (з можливим поєднанням функцій захисту персональних даних);
3. наділення зазначеними функціями наявного органу виконавчої влади (наприклад, Державного комітету з телебачення і радіомовлення України);
4. наділення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини відповідними повноваженнями у сфері захисту права на доступ до публічної інформації.

Але, насамперед, запропоновано визначити Уповноваженого Верховної Ради з прав людини наглядовим органом у сфері доступу до публічної інформації та наділити його такими повноваженнями: розгляд скарг на порушення законодавства про доступ до публічної інформації; перевірка (на підставі звернення або за власною ініціативою) діяльності розпорядників інформації на відповідність законодавству про доступ до публічної інформації та видання обов’язкових до виконання приписів за підсумками перевірки або розгляду скарг; сприяння обізнаності з механізмами реалізації права на доступ до публічної інформації, видання роз’яснень і рекомендацій; участь в організації навчання з питань доступу до публічної інформації; підготовка щорічного звіту щодо стану реалізації права на доступ до публічної інформації (як частину щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини); підготовка пропозицій щодо реформування законодавства з питань доступу до інформації за власною ініціативою або за зверненням інших суб’єктів [200].

Безперечно, така значна кількість запропонованих змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації», з одного боку, свідчить про певну його недосконалість. А з іншого боку, деякі пропозиції вимагають їх теоретичного осмислення та обґрунтування.

Так, визначення поняття «публічна інформація» у статті 1 Закону впливає на обсяг права людини на доступ до такої інформації, звужує або розширює його залежно від того, чи брати тільки інформацію, «що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством», чи брати інформацію, «яка знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом».

З нашого погляду, між цими формулами немає суперечності, тому що отримана і створена інформація не може не знаходитися у володінні вказаних суб’єктів. Потрібне інше уточнення, а саме, що до публічної інформації, на яку поширено право її запиту, необхідно віднести лише інформацію, створену у процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, а не отриману ними. Цим буде усунуто дублювання обов’язку різних суб’єктів стосовно надання доступу до однієї й тієї ж інформації як публічної.

Це, на нашу думку, випливає і з Директиви Європейського Союзу 2013/37/EU від 26.06. 2013 р., якою визначено обов’язок держав-членів надавати усю наявну інформацію у форматі, що дозволяє її повторне використання, крім випадків, передбачених національним законодавством про доступ до інформації. Під повторним використанням у законодавстві ЄС розуміється використання особою інформації, що знаходиться в органах публічного сектора, для комерційних чи некомерційних цілей з метою, відмінною від тієї, з якою ця інформація створювалася. А обмін інформацією між органами публічного сектора у процесі виконання ними їх публічних функцій не є повторним використанням інформації. Потрібно зауважити: вказаною Директивою ЄС встановлено, що у форматі, який дозволяє повторне використання інформації, надають наявну інформацію, яка є у володінні органів публічного сектору, а не створює нову інформацію у відповідь на запит[53].

Також, на нашу думку, сумнівним видається наділення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини контрольними функціями у сфері доступу до публічної інформації, оскільки його діяльність регламентується статтею 101 Конституції України та Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Згідно з ними, Уповноважений може здійснювати парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина в усіх сферах суспільного життя, зокрема в інформаційній сфері. Ключовим у цьому є те, що Уповноважений наділений повноваженням саме «парламентського контролю», тому він не може бути наділений повноваженнями, які виходять за межі повноважень парламенту. А запропоновані зміни передбачають покласти на нього функції, властиві органам виконавчої влади, зокрема, «сприяння обізнаності з механізмами реалізації права на доступ до публічної інформації, видання роз’яснень і рекомендацій» тощо.

Також немає чіткості розуміння вченими і законодавцем визначення поняття «конфіденційної інформації». Як не парадоксально, вказує С.М. Бурдов, жодний з нормативно-правових актів не містить визначення понять «інформація обмеженого доступу», «секретність», «конфіденційна інформація», «таємниця», які були б логічно несуперечливі, а їх інтерпретація – однозначною. Це призводить до розмитості орієнтирів державної політики в інформаційній сфері та плутанині в законодавстві. Як наслідок, практично кожна організація формулює своє розуміння і зміст конфіденційної інформації, або працює за аналогією, запозичаючи необхідні формулювання з різних джерел. Якщо врахувати, що у діяльності майже кожної юридичної особи трапляється конфіденційна інформація (хоча б у контексті обліку персональних даних співробітників), то масштаби проблеми є значними, а правозастосовна практика – непередбачуваною.

Найбільш логічним виходом з цієї ситуації вказаний автор вважає глибокий теоретичний перегляд концепції інформаційного права та прийняття окремого закону «Про конфіденційну інформацію», в якому необхідно:

1) визначити мету і завдання державної політики в питаннях захисту конфіденційної інформації;

2) законодавчо закріпити визначення терміну «конфіденційна інформація» і ряду суміжних понять, таких як: «таємниця», «інформація обмеженого поширення», «інформація обмеженого доступу» та інші;

3) ввести класифікацію видів конфіденційної інформації;

4) визначити конкретні органи виконавчої влади, відповідальні за реалізацію заходів щодо забезпечення захисту конфіденційної інформації (суб’єктів системи забезпечення захисту конфіденційної безпеки);

5) визначити правовий і організаційний механізм захисту конфіденційної інформації, яка не становить державної таємниці, але підлягає захисту;

6) законодавчо визначити критерії віднесення відомостей до конфіденційних даних і негативні правові наслідки за порушення їх захисту [25, с. 103-104].

У зв’язку з цим також вкажемо на цікаву монографію К.С. Мельника, яка стосується теоретичних і організаційно-правових засад захисту персональних даних у контексті євроінтеграції України. У ній автор розглядає низку таких питань, як: правова природа та класифікація персональних даних, становлення інституту захисту і досвід правового регулювання захисту персональних даних у Європейському Союзі, судова практика ЄС у сфері захисту персональних даних, формування інституту захисту і розвиток правового та інституційного забезпечення захисту персональних даних в Україні, оптимізація юридичної відповідальності у сфері захисту персональних даних [129].

На нашу думку, продуктивним може стати розгляд проблеми забезпечення права на доступ до інформації з більш загальних позицій. Зокрема, О.А. Войніканіс розглядає вказану проблему як один з напрямів правової політики. Так, авторка зазначає, що у Декларації принципів розвитку інформаційного суспільства, прийнятій на Всесвітньому саміті з інформаційного суспільства, який пройшов під егідою ООН у Женеві у грудні 2003 року, наголошувалося, що забезпечення кожному можливості мати доступ до інформації, ідей та знань і зробити в ці сфери свій внесок – необхідний елемент відкритого для всіх інформаційного суспільства. У зв’язку з цим, Л.К. Терещенко зазначає, що «у світі, заснованому на знаннях та інформації, право на спілкування і право на доступ до інформації та знань є найважливішими передумовами реалізації інших визнаних на міжнародному рівні прав людини, включаючи право на свободу слова».

Вимоги дії загального правового режиму інформації (її відкритості та доступності) визначають конституційні права інших осіб і отримують своє закріплення у спеціальних режимах інформації. Подібної позиції дотримуються й інші автори, вважаючи, що універсальний характер принципу свободи інформації – це «скарбничка правомочностей» для всіх інформаційних прав [36, с. 103].

Цей висновок є близьким до нашого визначення права доступу до інформації як універсального права відносно всіх інших особливих інформаційних прав. Але, на відміну від авторки, ми не розглядаємо «свободу інформації» як принцип і не вважаємо вдалим саме це словосполучення. Інформація, як явище, не може мати свободи, оскільки свобода притаманна тільки людині.

Загальний підхід до проблеми забезпечення права на доступ до інформації пропонує також Т.З. Шалаєва, яка розглядає її під кутом зору систематизації білоруського інформаційного законодавства. Галузева наука інформаційного права, зауважує вона, має своїм найважливішим завданням системно і комплексно дослідити всі види правовідносин в інформаційній сфері, не дублюючи теорію права, а виявляючи характерні, відмінні риси, властиві цьому комплексу інформаційних правовідносин.

Найближчим завданням держави щодо вдосконалення правового регулювання інформаційних відносин, вважає авторка, необхідно визнати цілеспрямоване формування галузі інформаційного законодавства на принципах законності, пріоритету загальновизнаних принципів міжнародного права, гуманізму, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, юридичних осіб і держави, соціальної справедливості, гласності, науковості, соціально–економічної обумовленості, системності і комплексності, узгодженої стабільності правового регулювання інформаційних відносин, достатньої повноти та найбільшої ефективності впливу права на суспільні відносини в інформаційній сфері. Завершити формування галузі інформаційного законодавства має його кодифікація [273].

Хаотичний розвиток інформаційного законодавства Україні, існування великої кількості нормативно–правових актів про інфор­мацію різних рівнів, що суперечать одне одному, невпорядкованість законодавчої термінології у цій сфері тощо зумовлюють потребу перш за все упорядкування інформаційного законодавства, яке повинно стати передумовою наступної його систематизації, зокрема числі кодифікації [75,с. 59-72]. Після цього можна ставити завдання розробки Інформаційного кодексу України.

У статті 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації» до суб’єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації віднесено: запитувачів інформації, розпорядників інформації а також структурні підрозділи або відповідальну особу з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації. У статті 16 Закону відповідальні особи з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації є відповідальними за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію, надання консультацій під час оформлення запиту, а також за оприлюднення інформації, передбаченої цим Законом. Але вказані особи, якщо вони не керівники або посадові особи розпорядника, не ухвалюють рішень щодо надання або ненадання інформації, не можуть відмовляти чи задовольняти відповідні запити, тому не виконують адміністративно-господарських або організаційно-розпорядчих повноважень, а отже, не належать до посадових осіб, що є суб’єктами адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації згідно з положенням статті 212-3 КпАП.

У зв’язку з неналежним виконанням покладених на них обов’язків можуть бути винними у порушенні права особи на доступ до публічної інформації. Тому, на нашу думку, було б доцільно розширити склад суб’єктів відповідальності за вказане адміністративне правопорушення, передбачивши адміністративну відповідальність не лише посадових осіб, визначених в Законі України «Про доступ до публічної інформації», а і безпосередніх виконавців, на яких покладено відповідний обов’язок.

Статтю 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації», за якою особа, на думку якої її права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, має право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом, необхідно доповнити положенням, згідно з яким ця шкода в порядку регресу має бути стягнута з винної особи, що було б досить дієвим механізмом гарантування права людини на доступ до публічної інформації, зробивши його насправді ефективним.

На нашу думку, у Кримінальному кодексі України також потрібно передбачити відповідальність за порушення права на доступ до публічної інформації, якщо ним завдано істотної шкоди охоронюваним законом правам, інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам, інтересам юридичних осіб.

Законодавче забезпечення права на доступ до публічної інформації повинно враховувати наявність і стан забезпечення судових гарантій цього права, роботу судів з його захисту. А це вимагає узгодження між собою інформаційного законодавства та законодавства, яке стосується правосуддя, і яке змінюється у зв’язку із запровадження в Україні нової судової реформи. Як відомо, під час цієї реформи зазнали істотних змін не тільки судова система, а й процесуальне законодавство. Тому потрібен додатковий аналіз, як змінено систему адміністративних судів, які зміни у зв’язку з цим внесено в адміністративне судочинство, зокрема щодо порядку розгляду адміністративних справ про порушення права людини на доступ до публічної інформації. Зокрема виникає питання: наскільки обов’язковою для судів є згадана нами раніше Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», враховуючи ліквідацію Вищого адміністративного суду в Конституції України.

Тобто вдосконалення законодавчого регулювання та судового захисту права людини на доступ до публічної інформації має відбуватися в контексті здійснюваної в Україні судово-правової реформи. Тільки за такої умови можна правильно визначити напрями цієї роботи і забезпечити її комплексний і системний характер.

**Висновки до 3 розділу**

Аналіз нормативного закріплення судового захисту права на доступ до публічної інформації, дає можливість стверджувати, існує потреба в його більш досконалому правовому закріпленні та гарантуванні з погляду його доступності для кожної людини.

Судовий захист права на доступ до публічної інформації є специфічною гарантією права людини і громадянина, оскільки починає діяти лише за бажанням людини з моменту звернення нею про порушення права.

Аналіз Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року №10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», дозволяє зробити висновок, що в Україні основний обов’язок щодо захисту конституційного права людини на доступ до публічної інформації покладений на адміністративні суди. Але виконання цього обов’язку значно залежить від того, як виконано вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації» і як складається практика реалізації вказаного права у відносинах суспільства з публічною владою.

Проведене статистичне дослідження розгляду справ, за зверненнями за захистом порушеного права на доступ до публічної інформації, свідчить, що з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Україні фактично сформовано алгоритм максимально спрощеної системи доступу до публічної інформації та запущено механізм її роботи, але його реалізація на практиці викрила досить велику кількість проблем, які запитувачі інформації намагаються вирішити в судовому порядку.

Аналіз судової практики розгляду справ, з приводу порушеного права на доступ до публічної інформації показав основні проблеми, які виникають у людини під час реалізації свого права на доступ до публічно інформації.

**ВИСНОВКИ**

У **Висновках** сформульовано найсуттєвіші результати дисертаційного дослідження, що зумовили самостійність та значимість роботи; наведено теоретичні узагальнення і нове вирішення наукового завдання, яке полягає у розробці теоретичних положень та практичних рекомендацій стосовно вдосконалення забезпечення конституційного права людини і громадянина на доступ до публічної інформації в Україні.

Здійснене дослідження дало підстави сформулювати такі **висновки**:

1. Інформація – це особлива форма вираження обʼєктивної реальності, що повʼязана з її відбиттям у процесі взаємодії живих організмів між собою, а також з неорганічною природою, яка спонукає їх до виконання певної роботи.
2. Запропонована в науковій літературі класифікація інформації за рядом критеріїв є малопродуктивною, оскільки вибір цих критеріїв має випадковий характер, позбавлений достатніх логічних підстав, внаслідок чого поділена інформація не відзначається своєю специфікою і може належати одночасно до кількох груп.
3. Публічна інформація ‒ це соціальна інформація, яка функціонує у сфері здійснення публічної влади та опосередковує публічно-владні суспільні відносини.
4. Доступність інформації – це придатність інформації до її зовнішнього і змістовного сприйняття та використання, а доступу до інформації – це спосіб, який забезпечує субʼєктам інформаційного відношення належність їм соціальної інформації, яка є доступною, тобто придатною для її вільного зовнішнього і змістовного сприйняття та використання.
5. У Конституції України прямо не закріплено єдине інформаційне право людини і громадянина – «право на інформацію»; в ній закріплені тільки окремі часткові інформаційні права на певні дії з інформацією. Для універсального закріплення права людини на інформацію, на нашу думку, було б доцільно у статті 34 записати таке формулювання: «Кожен має право на інформацію, тобто право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію …, та право на інші дії з інформацією».

Також безпосередньо не закріплено в Конституції і право людини і громадянина «на публічну інформацію», це право не виділено в окреме самостійне право, а включається у зміст інших інформаційних прав. Те саме можна сказати і про «право на доступ до інформації».

Отже, Конституція України прямо не закріплює «право людини і громадянина на доступ до публічної інформації» як самостійне право.

1. У контексті Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформація, яка знаходиться в органі влади чи у його службових осіб, але не стосується реалізації їх функцій, не є публічною .
2. Зміст права на доступ до публічної інформації, як і права на доступ до будь-якої інформації взагалі, відрізняється від змісту права на саму інформацію, зокрема від права на публічну інформацію. Оскільки право на інформацію – це право здійснювати певні операції стосовно неї (створювати, поширювати, зберігати тощо), а право на доступ до інформації – це лише юридична передумова права на інформацію, «правоналежність інформації» субʼєкту (зокрема, який створив цю інформацію) таким чином, або способом, який забезпечує доступність інформації для субʼєкта при реалізації його права на інформацію. Без доступу до інформації право на неї не може бути реалізоване. З урахуванням цих зауважень та з точки зору інформаційного правовідношення конституційне право людини на доступ до публічної інформації – це юридично наданий їй та забезпечений відповідними обовʼязками публічної влади і інших визначених законом субʼєктів спосіб гарантованого оволодіння публічною інформацією, необхідною для набуття і реалізації людиною свого права на інформацію та інших прав, законних інтересів і обовʼязків.
3. Право на інформацію належить до загальних прав людини, які повинні гарантуватися кожній людині, а не членам окремої суспільної групи чи певної частини суспільства. Право на доступ до публічної інформації є необхідною складовою цього права і призначене для реалізації людиною її правового статусу шляхом забезпечення її доступу до управлінської інформації органів публічної влади з метою поінформованості про стан суспільства, в якому вона живе, про діяльність органів влади, що покликане посилити довіру до публічної влади.
4. Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановив конкретні механізми забезпечення конституційного права людини і громадянина на доступ до публічної інформації, які значною мірою ґрунтуються на сталих міжнародних принципах-стандартах і виводять Україну до складу країн з досить високим рівнем законодавчого забезпечення права доступу громадян до інформації про діяльність органів влади.
5. У Законі України «Про доступ до публічної інформації» наявні наступні недоліки: необхідно більш чітко визначити поняття «публічна інформація»; відсутня чітка процедура розгляду та вирішення розпорядниками публічної інформації запитів на неї; зазначені гарантії права на доступ до публічної інформації мають декларативний характер.
6. Класифікацію гарантій прав людини і громадянина потрібно проводити в першу чергу за ознакою субʼєкта гарантування прав і свобод людини і громадянина. Субʼєктами гарантій можуть бути: держава (в особі її органів і посадових осіб), недержавні суспільні організації та установи (профспілки, інші обʼєднання громадян тощо), міжнародні організації.
7. Юридичні гарантії прав і свобод людини і громадянина розподіляються за їх спрямуванням на два типи: діяння або акти публічної влади, спрямовані на збереження існуючих прав і свобод людини і громадянина, діяння або акти публічної влади, спрямовані на забезпечення реальної можливості здійснення людиною і громадянином їх прав і свобод.
8. Юридичні гарантії належать до санкції юридичної норми, при цьому під «санкцією юридичної норми» розуміється уся нормативно-регулювальна діяльність органів державної влади та їх посадових осіб, завдяки якій конституційне право людини виявляється дійсним, гарантованим, дає можливість охопити поняттям юридичних гарантій більш широке їх коло – як гарантії збереження наявних прав людини та гарантії забезпечення реальної можливості здійснення нею цих прав.
9. Судовий захист – це правоохоронна гарантія прав і свобод людини і громадянина, яка є основним засобом забезпечення реальної можливості здійснення субʼєктами цих прав і свобод. Специфіка судового захисту права на доступ до публічної інформації полягає у тому, що кожен робить власний вибір – звертатися чи не звертатися до суду за захистом свого інформаційного права. Тобто судова гарантія, за загальним правилом, починається з моменту прийняття судом до розгляду відповідного звернення про порушення права.
10. Способи судового захисту прав людини, зокрема права на інформацію, є: 1) визнання чи підтвердження права, 2) зобовʼязання субʼєкта обовʼязку задовольнити право людини, 3) застосування заходів юридичної відповідальності до правопорушника, 4) судове зобовʼязання правопорушника відшкодувати шкоду, завдану порушенням ним права людини.
11. Необхідна законодавча конкретизація юридичної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації, яка б дала змогу реалізовувати її в межах судового захисту вказаного права.
12. При обранні напрямів та заходів вдосконалення права на доступ до публічної інформації має бути врахована здійснювана в Україні судово-правова реформа. Тільки за такої умови можна правильно визначити напрями цієї роботи і забезпечити її комплексний і системний характер.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Аблякімова Е. Е. Правове і суспільне значення публічної інформації. *Актуальні проблеми політики.* 2013. Вип. 50. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/appol_2013_50_7> (дата звернення: 14.05.2013).
2. Аблякімова Е. Е. Реалізація права на доступ до публічної інформації в законодавстві Європейського Союзу. *Держава і право. Юридичні і політичні науки.* 2013. Вип. 62. С. 164–171.
3. Аблякімова Е. Е. Специфіка правових досліджень питань доступу до публічної інформації. *Актуальні проблеми політики.* 2014. Вип. 51. С. 388–397.
4. Андреев Ю. Н. Механизм гражданско–правовой защиты. Москва: Норма-ИНФРА–М, 2010. 464 с.
5. Андрійцьо В. Д. Докази і доказування в адміністративному судочинстві. URL: http://yurincom. com/ua/analytica/Binformation/package (дата звернення: 12.03.2013).
6. Анисимов С. Ф. Человек и машина. Москва: О-во по распространению полит. И науч. знаний, 1959. 56 с.
7. Аракелян М., Узун Н. Забезпечення конституційного права людини на захист прав і свобод судом. *Право України.* 2006. № 1. С. 19–21.
8. Арістова І. В. Правове регулювання суспільних інформаційних відносин: стратегія розвитку інформаційного законодавства України. [*Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=Ж69872)*.* 2001. № 14. С. 122–128.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. Москва: Омега-Л, 2004. 584 с.
10. Афанасьев В. Г Социальная информация. Москва: Наука, 1994. 200 с.
11. Афанасьев В. Г. Социальная информация и управление обществом. Москва: Политиздат, 1975. 408 с.
12. Бандурка О. М., Тищенеко Н. С. Адміністративний процес: підручник. Харків: Вид-во НУВД, 2001. 353 с.
13. Бачило И. Л. Информационное право: Основы практической информатики: учеб. пособие. Москва: Юринформцентр, 2001. 352 c.
14. Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право. Москва: Юридический центр Пресс, 2001. 779 с.
15. Беккер Л. М. Воспитание и основы его моделирования. Москва: Политиздат, 1983. 286 с.
16. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / пер. с англ. 2-е изд., исправ. и допол. Москва: Academia, 2004. CLXX, 788 с.
17. Березовська І. Р. Актуальні питання доступу громадян до публічної інформації та проблеми застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації». [*Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Юридичні науки*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9629409:%D0%90:%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B4.%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA.)*»*. 2016. № 855. С. 26–31.
18. Бєляков К. І. Інформація в праві: теорія і практика: монографія / ДНДІ МВС України. Київ: КВІЦ, 2006. 116 с.
19. Білозьоров Є. В. Правові гарантії захисту прав і свобод людини в Україні: реалії та проблеми. *Адвокат*. 2009. № 8 (107). С. 26–30.
20. Білоскурська О.В. Конституційний обов’язок додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободу, честь і гідність інших людей: автореф. дис ... канд. юрид. наук / О. В. Білоскурська . Київ : Б. в., 2008 . 20 с.
21. Брагинский М. И. Правовое регулирование информационных отношений в условиях АСУ. *Советское государство и право.* 1976. № 1. С. 38–46.
22. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность: Очерк истории. Москва: «Юридическая литература», 1976. 215 с.
23. Братусь С. Н., Кудрявцев С. Н., Кудрявцев В. Н. Юридическая ответственность и законность. (Очерк теории). Москва: «Юридическая литература», 1978. 354 с.
24. Будько З. М. Презумція невинуватості в податковому праві. *Форум права*. URL: http://irbis–nbuv.gov.ua/cgi–bin/irbis\_nbuv/cgiirbis\_64.exe?...2 (дата звернення: 12.05.2015).
25. Бурдов С. Н. К вопросу о возможностях совершенствования нормативно-правового регулирования правового режима конфиденциальной информации. *Государство и право.* 2015. № 7. С. 103–105.
26. Васьковский Е. В. Учебник гражданского права. Санкт-Петербург: Книж. маг. Н. К. Мартынова, 1894. 168 с.
27. Введение в философию ответственности / А. И. Ореховский, Я. Н. Кушнаренко, А. Р. Ягудин и др.; под общ. ред. А. И. Ореховского. Новосибирск: СибГУТИ, 2005. 186 с.
28. Великий тлумачний словник сучасної української мови / гол. ред. В. Т. Бусел; ред.–лексикографи: В. Т. Бусел, М. Д. Василега-Дерибас, О. В. Дмитрієв, Г. В. Латник, Г. В. Степенко. Київ; [Ірпінь](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D1%80%D0%BF%D1%96%D0%BD%D1%8C): [ВТФ «Перун»](https://uk.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%9F%D0%B5%D1%80%D1%83%D0%BD_(%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%BE)&action=edit&redlink=1), [2005](https://uk.wikipedia.org/wiki/2005). 1728 с.
29. Великий тлумачний словник української мови: Близько 40000 сл. / упоряд. Т. В. Ковальова. Харків: ФОЛІО, 2005. 766 с.
30. Венгеров А. Б. Право и информация в условиях автоматизации управления. Москва: Юрид. лит., 1978. 208 c.
31. Вешняков В. В. Об одном подходе к класификации и измерению соціально–правовой информации. *Актуальные проблемы российского права.* Москва, 2007. № 1. С. 741–746.
32. Викут М. А. Природа права на судебную защиту и гражданское судопроизводство. *Теория и практика права на судебную защиту и её реализацию в гражданском процессе*. Саратов: СГУ, 1991. С. 32–36.
33. Винер Н. Кибернетика и общество. Творец и робот / пер. с англ.; предисл. и примеч. И. Г. Поспелова. Москва: Тайдекс Ко, 2003. 248 с.
34. Витрук Н. В. О юридических средствах обеспече– ния реализации и охраны прав советских граждан. *Известия вузов. Серия: «Правоведение».* 1964. № 4. С. 29–38.
35. Воєводин Л. Д. Реализация конституционных прав и свобод советских граждан и деятельность высших представительньгх органов власти социалистического государства. Москва: Изд-во Московского ун-та, 1979. С. 14–24.
36. Войникатис Е. А. Обеспечение свободного доступа к информации как направление правовой политики и его влияние на парадигму интеллектуальных прав. *Государство и право.* 2015. № 5. С. 103–105.
37. Волчинская Е. К., Терещенко Л. К., Якушев М. В. Интернет и гласность. Москва: Галерия, 1999. 182 с.
38. Габермас Юрген. Структурні перетворення у сфері відкритості. Дослідження категорії громадянське суспільство. Львів: Літопис, 2000. 152 с.
39. Гайнетдинов А. Н. Конституционние гарантии защитьі прав и свобод іраждан от неправомерньїх действий (бездействий) субьекгов правоохранительной системи Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004. 23 с.
40. Гевко В. Проблеми визначення поняття доказів та їх процесуальних джерел. *Право України.* 2005. № 10. С. 92–95.
41. Гоголь Б. Доступність публічної інформації як важлива гарантія права на інформацію. [*Вісник господарського судочинства*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=Ж16159)*.* 2015. № 1. С. 149–154.
42. Гончаренко С. У. Український педагогічний словник. Київ: Либідь, 1997. 376 с.
43. Горбатюк В. В., Горбатьк С. Є. Доступ громадян до інформації: конституційно–правовий аспект. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j–pdf/Dutp\_2012\_2\_38.pdf (дата звернення: 12.05.2014).
44. Грабовський В. А., Гіль Є. В. Законодавство України про доступ до публічної інформації: проблеми застосування. [*Теорія та практика державного управління*](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9672481)*.* 2012. Вип. 1. С. 111–114.
45. Гринь В. П., Кісіль С. М. Удосконалення методики економічного аналізу в сучасному комп’ютерному середовищі. 2011. URL: [www.nbuv.gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua) (дата звернення: 05.05.2015).
46. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. URL: <http://slovardalja.net/> (дата звернення: 06.07.2015).
47. Дашутін І. В. Правове регулювання судового захисту трудових прав громадян: автореф. дис. канд. юрид. наук. Харків, 2011. 18 с.
48. Декларація прав людини та громадянина. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2011/02/1789.htm> (дата звернення: 07.08.2015).
49. Демкова М. Проблеми доступу до публічної інформації. *Громадянське суспільство.* 2007. № 1. С. 23–26.
50. Держава і право у світлі сучасної юридичної думки / ред. О. Ф. Андрійко, В. П. Горбатенко (співголова), В. Н. Денисов та ін. Київ: Юрид. думка, 2010. 456 с.
51. Джинчарадзе Н. Інформаційна культура: монографія. Київ: Українські пропілеї, 1999. 148 с.
52. Дзялошинский И. М. Гражданские коммуникации и публичная политика. Демократия, управление, культура: проблемне измерения современной политики. *Политическая наука:* Ежегодник 2006. *Российская ассоциация политической науки* / гл. ред. А. И. Соловьев. Москва: Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2007. С. 44–47.
53. Директива 2013/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.06.2013 р. / неофіційний пер. аудиторської палати України. URL: [http://www.apu.com.ua/event/771-direktiva-2013–34-esevropejskogo-parlamentu-ta–radi-vid-26-kvitnya-2014-rneofitsijnij-pereklad](http://www.apu.com.ua/event/771-direktiva-2013%E2%80%9334-esevropejskogo-parlamentu-ta%E2%80%93radi-vid-26-kvitnya-2014-rneofitsijnij-pereklad) (дата звернення: 02.03.2014).
54. Доступ до інформації та електронне урядування / автори-упоряд.: М. С. Демкова, М. В. Фігель. Київ: Факт, 2004. 336 с.
55. Ермишина Е. В. Международный обмен информацией. Правовые аспекты. Москва: Международные отношения, 1988. 144 с.
56. Жиляєв І. Б. Інформаційне право України: теорія і практика: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2009. 103 с.
57. Завальна Ж. В. Щодо питання про сутність ознаки «публічна» в правовій категорії «публічна інформація».[*Форум права*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=EJ000026)*.* 2012. № 3. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index> (дата звернення: 12.01.2016).
58. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні: монографія. Дніпропетровськ: Вид-во ДНУ, 2007. 256 с.
59. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищ. навч. заклладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2011. 584 с.
60. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2010. 584 с.
61. Звіт щодо рівня забезпечення доступу до публічної інформації органами місцевої влади та місцевого самоврядування від 04.10.2017 р. URL: [http://eidos.org.ua/vydannya/zvit-schodo-rivnya-zabezpechennya-dostupu-doublichn oji-informatsiji-orhanamy-mistsevoji-vlady-ta–mistsevohosamovrya duvannya/](http://eidos.org.ua/vydannya/zvit-schodo-rivnya-zabezpechennya-dostupu-doublichn%20oji-informatsiji-orhanamy-mistsevoji-vlady-ta%E2%80%93mistsevohosamovrya%20duvannya/) (дата звернення: 11.11.2017).
62. Ильенкова С. Д. Социальный менеджмент: учеб. пособие. Москва: Компания Спутник +, 2001. 87 с.
63. Івченко А. Тлумачний словник української мови. 13-е вид., виправ. Харків: Фоліо, 2008. 539 с.
64. Ільницький О. В. Застосування судами окремих способів захисту прав у земельних спорах за участю суб’єктів господарювання. *Юридична наука, практика і освіта.* 2010. Вип. 1. С. 208–215.
65. Іншин М. І. Сутність і призначення юридичних гарантій у сфері службово-трудової діяльності. [*Публічне право*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%96100594)*.* 2013. № 3. С. 167–174.
66. Іспанська Конституція. URL: [http://vivovoco.astronet.ru/ VV/LAW/SPAIN.HTM](http://vivovoco.astronet.ru/%20VV/LAW/SPAIN.HTM) (дата звернення: 06.06.2016).
67. Йоганесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації. URL: [http://library.khpg.org/ index.Php ?id=944255597](http://library.khpg.org/%20index.Php%20?id=944255597) (дата звернення: 11.10.2015).
68. Какімжанов М. Т. Соблюдение прав и свобод граждан в деятельносте милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1995. 21 с.
69. Каменська Н. П. Реалізація права на доступ до публічної інформації за інформаційними запитами. *Інформація і право.* 2011. № 3 (3). С. 64–69.
70. Каплій О. В. Конституційно–правові засади організації та діяльності засобів масової інформації в Україні автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 23 с.
71. Кастельс М. Информационная эпоха: Экономика, общество и культура / пер. с англ.; под ред. О. И. Шкаратана. Москва: [ГУ ВШЭ](https://www.ozon.ru/brand/857839/) , 2000. 608 с.
72. [Кембриджский словарь основного британского английского языка](https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi1r7qH4-jWAhUoMJoKHX6iAZUQFgg8MAM&url=http%3A%2F%2Fdictionary.cambridge.org%2Fru%2F%25D1%2581%25D0%25BB%25D0%25BE%25D0%25B2%25D0%25B0%25D1%2580%25D1%258C%2F%25D0%25BE%25D1%2581%25D0%25BD%25D0%25BE%25D0%25B2%25D0%25BD%25D0%25BE%25D0%25B9-%25D0%25B1%25D1%2580%25D0%25B8%25D1%2582%25D0%25B0%25D0%25BD%25D1%2581%25D0%25BA%25D0%25B8%25D0%25B9-%25D0%25B0%25D0%25BD%25D0%25B3%25D0%25BB%25D0%25B8%25D0%25B9%25D1%2581%25D0%25BA%25D0%25B8%25D0%25B9%2F&usg=AOvVaw2vWyXQuLvFSOA1aevjJaUs). URL: <http://dictionary.cambridge.org> (дата звернення: 10.10.2015).
73. [Коваленко Л. П.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9A%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%9B$) Особливості інформаційно–правових норм і відносин. [*Форум права*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=EJ000026)*.* 2012. № 4. С. 475–481.
74. Коган В. З. Теория информационного взаимодействия: Философско–социологические очерки. Новосибирск: Изд-во Новосибирского ун-та, 1991. 88 с.
75. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, Л. М. Горбунова, М. О. Теплюк, Л. В. Гульченко, В. І. Риндюк; за заг. ред. О. І. Ющика. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 208 с.
76. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права, свободи та обов’язки людини і громадянина в Україні. Київ: Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 350 с.
77. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод и практика ее применения / под общ. ред. В. А. Туманова и Л. М. Энтина. Москва: НОРМА, 2002. 336 с.
78. Комшалюк І. С., Поліковський М. Ф. Конституційне право на інформацію в Україні. *Конституціалізм в Україні (ідеї, концепції, доктрини): історія і сучасність:* матеріали ІІ Всеукр. Інтернет-конф. (м. Львів, 25 квіт. 2013 р.). URL: http://historylaw.lp.edu.ua/documents/ Materials2.pdf (дата звернення: 15.07.2015).
79. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.10.2013).
80. Конвенція Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» 2008 р. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=COE& Back ColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=COE&%20Back%20ColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) (дата звернення: 11.12.2015).
81. Конституция Франции 1795 г. *Документы истории Великой французской революции* / отв. ред. А. В. Адо. Москва: Изд-во Московского ун-та, 1990. Т. 1. С. 314–349.
82. Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. Київ: Укр. центр правничих студій, 1999. 376 с.
83. Конституційне право України: підручник / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.
84. Конституція Естонської Республіки. URL:

<http://www.concourt.am/>armenian/legal\_resources/world\_constitutions/constit/estonia/estoni–r.htm (дата звернення: 10.09.2016).

1. Конституція Латвії. URL: <https://pribalt.info/content/satversme> (дата звернення: 10.09.2016).
2. Конституція Литовської Республіки. URL: <http://lib.rada.gov.ua/> LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit\_konst1.htm (дата звернення: 10.09.2016.
3. Конституція Німеччини. URL: <http://rua.pp.ua/konstitutsiya-germanii-31780.html> (дата звернення: 10.09.2016).
4. Конституція Португальської Республіки. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal\_resources/worldconstitutions/constit/portugal/portug–r.htm (дата звернення: 10.09.2016).
5. Конституція Республіки Білорусь. URL: [http://pravo.by/ pravovayainformatsiya/normativnyedokumenty/konstitutsiyarespublikibelarus/](http://pravo.by/%20pravovayainformatsiya/normativnyedokumenty/konstitutsiyarespublikibelarus/) (дата звернення: 10.09.2016).
6. Конституція Республіки Польща. URL: [http://http://www.sejm.gov.pl/ prawo/konst/rosyjski/kon1.htm](http://http://www.sejm.gov.pl/%20prawo/konst/rosyjski/kon1.htm) (дата звернення: 10.09.2016).
7. Конституція Російської Федерації. URL: <http://www.constitution.ru/> (дата звернення: 10.09.2016).
8. Конституція Словаччини. URL: <http://slovakia.kiev.ua> (дата звернення: 10.09.2016).
9. Конституція США. URL: <http://refs.co.ua> (дата звернення: 10.09.2016).
10. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 142.
11. Конституція України: Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. академія правових наук України. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.
12. Копейчиков В. В. Реализация субьективних прав граждан. *Советское государство и право*. 1984. № 3. С. 21–25.
13. Копылов В. А. Информационное право: учебник. 2-е изд., перераб. и допол. Москва: Юристъ, 2003. 512 с.
14. Копылов В. А. Информация и собственность. *Информационные ресурсы России.* 1996. № 3. С. 10–12.
15. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Харків, 2004. 43 с.
16. Корнфорт М. Открытая философия и открытое общество. Москва: Изд–во «Прогресс», 1972. 532 с.
17. Костецька Т. А. Інформаційне право України: навч. посібник. Київ: КНТЕУ, 2009. 170 с.
18. Костецька Т. А. Право на інформацію в Україні / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 1998. 39 с.
19. Котляревська Г. М. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики): монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2012. 167 с.
20. Кохановська О. В. Концепція інформаційних правовідносин у сучасній правовій доктрині. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права.* 2004. № 4 (12) С. 19–25.
21. Кохановська О. В. Суб’єкти та об’єкти інформаційних правовідносин у сучасній правовій доктрині. *Юридичні науки.* 2005. № 67–69. С. 51–54.
22. Крижановський В. Я. Конституційно–правові засади судового захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 20 с.
23. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія / Крусян А. Р. К. : Юрінком Інтер, 2010. 560 с.
24. Кудрявцев Ю. В. Норма права как социальная информация. Москва: Юрид. лит., 1981. 144 с.
25. Кудрявцева С. П., Колос В. В., Навчальний посібник. Київ: Видавничий Дім «Слово», 2005. 400 с.
26. Кузнецов П. У. Теоретические основания информационного права: дис. … д-ра юрид. наук. Екатиринбург, 2005. 410 с.
27. Куликовский Л. Ф., Мотов В. В. Теоретические Основы информационных процессов. Москва: Высш. шк., 1987. 248 с.
28. Кушніренко О. Г., Слінько Т. М. Права і свободи людини та громадянина: навч. посібник. Xарків: Факт, 2001. 440 с.
29. Лазур Я. В. Правове регулювання інформаційних відносин до питання про доступ громадян до інформації у сфері публічного управління. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2015. Вип. 2 (8). С. 100–105.
30. Левицкий Ю. А. Інтеграція утворення науки й виробництва в інформаційному суспільстві / ред. В. В. Гаків. Новосибірськ: Наука, 2002. 163 с.
31. Липинский Д. А. Проблемы юридической ответственности : монография. Д. А. Липинский ; под ред. Р. Л. Хачатурова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. 409 c.
32. Лисенков С. Л., Таранов А. П. Гарантії прав та свобод людини і громадянина. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 1: А-Г. С. 555.
33. Лісничий В. В. Концептуальні засади політичних наук: теорія та історія: методологічні та дидактичні матеріали до модуля 1. Харків: УАДУ ХФ, 2001. 36 с.
34. Магновський І. Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект): дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2003. 221 с.
35. Магновський І. Й. Економічні гарантії конституційних прав і свобод людини та громадянина. *Право України*. 2003. № 1. С. 29–34.
36. Малеин Н. С. Охрана прав личности советским законодательством / отв. ред. А. И. Масляев. Москва: Наука, 1985. 165 с.
37. [Мамчур Е. А.](https://ru.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%9C%D0%B0%D0%BC%D1%87%D1%83%D1%80,_%D0%95%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B0_%D0%90%D1%80%D0%BA%D0%B0%D0%B4%D1%8C%D0%B5%D0%B2%D0%BD%D0%B0&action=edit&redlink=1), [Овчинников Η. Ф.](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%B2%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B2%2C_%D0%9D%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B0%D0%B9_%D0%A4%D1%91%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87), [Уемов А. И.](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D1%91%D0%BC%D0%BE%D0%B2%2C_%D0%90%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%80_%D0%98%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87) Принцип простоты и меры сложности. Москва: [Наука](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%B0_%28%D0%B8%D0%B7%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%29), 1989. 304 с.
38. Маріц Д. Поняття та зміст інформаційних правовідносин. *Национальный юридический журнал: теория и практика.* 2016. № 5. С. 64–67.
39. Марущак А. І. Інформаційне право України: підручник. Київ: Дакор, 2011. 456 с.
40. Марущак А. І. Інформаційне право: Доступ до інформації: навч. посібник. Київ: КНТ, 2007. 532 с.
41. Массовая информация в советском промышленном городе: Опыт комплексного социологического исследования. Б. А. Грушин, Л. Н. Федотова, Е. Я. Таршис и др.; под общ. ред. Б. А. Грушина, Л. А. Оникова. Москва: Политиздат, 1980. 446 с.
42. Махлуп Ф. Производство и распространение знаний в США / пер. с англ. Москва: Прогресс, 1966. 462 с.
43. Маштак К. С. Удосконалення діяльності органів державної влади щодо адміністративно–правового забезпечення права на доступ до публічної інформації. [*Форум права*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=EJ000026)*.* 2012. № 3. С. 431–435.
44. Машутина Ж. Н. Судебная защита и соотношение материального и процессуального: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Томск, 1972. 19 с.
45. Мельник К. С. Теоретичні та організаційно–правові засади захисту персональних даних в контексті євроінтеграції України: монографія / за заг. ред. В. Г. Пилипчука, В. М. Брижка. Київ: ТОВ «Пан Тот», 2016. 126 с.
46. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації». М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів та ін.; Укр. незалежний центр політ. досліджень. 2-ге вид., допов. Київ: Агентство «Україна», 2012. 164 с.
47. Минаков П. А. Публичная власть: политологический аспект: дис. … канд. полит. наук. Уфа, 2007. 198 с.
48. Мицкевич А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социальном государстве. *Советское государство и право.* 1963. № 8. С. 15–21.
49. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> 241 (дата звернення: 03.05.2016).
50. Модельний закон про свободу інформації міжнародної неурядової організації «Артикль 19» Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів: зб. публікацій Артиклю 19 / за ред. Тараса Шевченка, Тетяни Олексіюк. Київ: Фенікс, 2008. 224 с.
51. Монахов В. М. Введение в теорию педагогических технологий: монография. Волгоград: Перемена, 2006. 456 с.
52. Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. (Теоретико-правовое исследование): дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 1997. 384 с.
53. Мосенко Ю. О. Деякі питання вдосконалення основних складових категоріального апарату державної інформаційної політики України. *Вісник господарського судочинства.* 2009. № 1. С. 103–109.
54. Москаленко А. З., Губерський Л. В., Іванов В. Ф., Вергун В. А. Масова комунікація: підручник. Київ: Либідь, 1997. 216 с.
55. Мохова О. Ю. Нормативно-правовое регулирования доступа к открытой инфомрации в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Москва, 2005. 212 с.
56. [Наливайко Л. Р.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9D%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D0%B9%D0%BA%D0%BE%20%D0%9B$), Вітвіцький С. С. Право на доступ до публічної інформації в контексті контролю громадян за діяльністю держави. [*Право і суспільство*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9625400)*.* 2014. № 5.2. С. 28–33.
57. Науково–практичний коментар до Закону «Про доступ до публічної інформації» / за заг. ред. Д. Котляра. Київ: ГО «Фундація «Центр суспільних медіа», 2012. 335 с.
58. Недбайло П. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм. *Правоведение.* 1971. № 3. С. 49–53.
59. Нерсесянц В. С. Система юридических гарантий прав и свобод граждан. *Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации*. Москва: Юрид. лит., 1990. С. 60–65.
60. Нестеренко О. В. Інформація в Україні: право на доступ. Київ: Акта, 2012. 306 с.
61. Нестеренко О. В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно–правовий аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук. Харків, 2008. 20 с.
62. О публичной информации: Закон Естонії. URL: [www.dzyalosh.ru/02–dostup/pravo/.../zakon\_5\_6.html](http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/pravo/.../zakon_5_6.html) (дата звернення: 06.02.2014.
63. [Овчинников Н. Ф.](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%B2%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B2%2C_%D0%9D%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B0%D0%B9_%D0%A4%D1%91%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87), [Юдин Э. Г.](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%2C_%D0%AD%D1%80%D0%B8%D0%BA_%D0%93%D1%80%D0%B8%D0%B3%D0%BE%D1%80%D1%8C%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D1%87) Структура (философ.). [Большая советская энциклопедия](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%88%D0%B0%D1%8F_%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D1%8D%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BA%D0%BB%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%8F#.D0.A2.D1.80.D0.B5.D1.82.D1.8C.D0.B5_.D0.B8.D0.B7.D0.B4.D0.B0.D0.BD.D0.B8.D0.B5): в 30 т. / гл. ред. [А. М. Прохоров](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%85%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2%2C_%D0%90%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%80_%D0%9C%D0%B8%D1%85%D0%B0%D0%B9%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87). Москва: Советская энциклопедия, 1976. Т. 24, кн. I: Собаки-Струна. URL: <http://klassikaknigi.info> (дата звернення: 10.10.2013).
64. Ожегов С. И. Словарь русского языка. Около 53 000 тыс. слов. 8-е изд., стереотип. Москва: [Изд-во «Советская Энциклопедия»](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%88%D0%B0%D1%8F_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D1%8D%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BA%D0%BB%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%8F_%28%D0%B8%D0%B7%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%29), 1970. 900 с.
65. Олійник А. Ю. Конституційна свобода людини і громадянина на доступ до публічної інформації: порівняльний аналіз. [*Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9670666)*.* 2016. № 4. С. 81–89.
66. Осипов Ю., Ярков В. Защита прав личности в социалистическом гражданском процессе. *Советская юстиция.* 1986. № 21. С. 101–104.
67. Павленкова Ф. Энциклопедический словар. 4-е изд. URL: <http://platona.net> (дата звернення: 10.10.2015).
68. Паліюк В.П. Право на доступ до публічної інформації як складова особистих немайнових прав фізичної особи. В.П. Паліюк. Науковий вісник Ужгородського національного університету. *Серія право.* 2013. № 22. Частина І. Том 1. С. 188–194.
69. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ.. К.: Вид.дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. 549 с.
70. Пархоменко О. В. Теоретичні основи системи «інформація – знання»: посібник. Київ: Держ. ін.-т інтелектуальної власності, 2008. 172 с.
71. Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). Москва: Наука, 1974. 246 c.
72. Перов Д. О. Склад інформаційних правовідносин. *Актуальні проблеми держави і права.* 2014. № 75. С. 88–95
73. Петров Є. В. Інформація як об’єкт цивільно–правових відносин: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Харків, 2003. 20 с.
74. Петрович Н. Т. Поговорим об информации. Москва: Издательство «Молодая гвардия», 1973. 208 с.
75. [Печерський О. В.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9F%D0%B5%D1%87%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%9E$) Доступ до публічної інформації в Україні: теоретико–правовий підхід. [*Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9670666). 2014. № 1. С. 35–44.
76. Пилипчук В. Г., Дзьобань О. П. Інформаційне суспільство: філософсько-правовий вимір: монографія. Ужгород: ТОВ : «ІВА», 2014. 282 с.
77. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. 2-ге вид., із змін. і допов. Харків: Право, 2012. 136 с.
78. Погорілко В. Ф. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика (Нормативні документи та коментарі): монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; А.С.К., 2003. 652 с.
79. Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий С. І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. Київ: Ін Юре, 1997. 52 с. (Б-ка «Нова Конституція України»).
80. 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.
81. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., допов. і перероб. Київ: Генеза, 2004. 736 с.
82. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Информационное право: учебник. Москва: Норма; Инфра-М, 2010. 496 с.
83. Постанова Броварського міськрайонного суду Київської області від 11.11.2015 р., реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень № 361/4592/15-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 12.12.2015).
84. Постанова Вінницького окружного адміністративного суду від 18.08.2017 р., реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень № [68471735](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68471735). URL: <http://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 10.05.2016).
85. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 08.12.2016 р., реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень № [68399584](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68399584). URL: <http://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 10.05.2016).
86. Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 09.11.2015 р., реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень № 815/4701/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 10.05.2016).
87. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 12.11.2015 р., реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень № 826/5356/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 10.05.2016).
88. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 17.06.2015 р., реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень № 826/2848/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 10.05.2016).
89. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 25.05.2017 р., реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень № [66705487](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66705487). URL: <http://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 10.05.2016).
90. Постанова Черкаського окружного адміністративного суду від 12.10.2015 р., реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень № 823/2290/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 10.05.2016).
91. Права людини в Україні — 2004: доповідь правозахисних організацій / за ред. Є. Захарова, І. Рапп, В. Яворського; Українська Гельсінська спілка з прав людини. Харків: Фоліо, 2005. 312 с.
92. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. URL: <http://eurocourt.in.ua> (дата звернення: 08.08.2016).
93. Про вільний доступ до публічної інформації: Закон Румунії. URL: <https://www.imf.org/> (дата звернення: 08.08.2016).
94. Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002 р. № 683/2002. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 08.08.2016).
95. Про Доктрину інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 08.07.2009 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 08.08.2016).
96. Про доступ громадськості до інформації, що є в розпорядженні державних органів та свободу інформації: Рекомендація № 854 (1979) Парламентської Асамблеї Ради Європи. URL: http:// ced em.org.ua/library/rekomendatsiya–854–1979–pro–dostup–gromadskosti–do–der zhav noyi dokumentatsiyi–ta–svobodu–informatsiyi/ (дата звернення: 09.08.2016).
97. Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Орхуська Конвенція ООН 1998 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\_015 (дата звернення: 09.07.2016).
98. Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів: Рекомендація № R (81) 19 Комітету Міністрів Ради Європи 1981 р. URL: [http://cedem.org.ua/library/re81-19-pro-dostup-do-informatsiyi-shho-znahodytsya-u-rozporyadzhenni-derzhav nyh-organiv/](http://cedem.org.ua/library/re81-19-pro-dostup-do-informatsiyi-shho-znahodytsya-u-rozporyadzhenni-derzhav%20nyh-organiv/) (дата звернення: 10.10.2016).
99. Про доступ до офіційних документів: Рекомендація Rec (2002) 2 Комітету Міністрів Ради Європи 2002 р. URL: [http://cedem.org.ua/library/rekomendatsiyar819-pro-dostup-do-informatsiyi–shhozna](http://cedem.org.ua/library/rekomendatsiyar819-pro-dostup-do-informatsiyi%E2%80%93shhozna) hodytsya–u–rozporyadzhenni (дата звернення: 12.10.2016).
100. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 р. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg1234](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg1234) (дата звернення: 10.12.2016).
101. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 49. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 15.10.2016).
102. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 02.07.2010 р. № 40. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 15.10.2016).
103. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 15.10.2016).
104. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 р. URL: http://zakon1.rada. gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi? nreg=v0009700– 96&c=1 (дата звернення: 22.11.2015).
105. Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2004 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 22.11.2015).
106. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України від 31.07.2000 р. № 928/2000. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 22.11.2015).
107. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд»: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 22.11.2015).
108. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg) (дата звернення: 10.10.2013).
109. Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 17.05.2001 р. № 325/2001. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.10.2013).
110. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1992 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.10.2013).
111. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 19.09.2014).
112. Про посилення судового захисту прав і свобод людини і громадянина: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 30.05.1997 р. *Вісник Верховного Суду України.* 1997. № 2. С. 2–4.
113. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 р. № 10. URL: [www.vasu.gov.ua/plenum/post\_plenum/postanova\_plenumu\_10\_29–09–2016](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_10_29-09-2016) (дата звернення: 12.12.2016).
114. Про свободу письма й друку: Указ Короля Швеції. URL: [https://dostup.pravda.com.ua/stories/publications/istoriia-dostupu-po-shvedskykoroli vskyi-ukaz-pro-svobodu-druku-1766-roku](https://dostup.pravda.com.ua/stories/publications/istoriia-dostupu-po-shvedskykoroli%20vskyi-ukaz-pro-svobodu-druku-1766-roku) (дата звернення: 10.10.2016).
115. Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні: монографія / кол. авторів; за ред. Н. М. Оніщенка, О. В. Зайчука. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2007. 424 с.
116. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 05.02.2017).
117. Пушкин В. Г., Урсул А. Д. Информатика, кибернетика, интелект: Философские очерки. Кишинев: Штиинца, 1989. 341 с.
118. Пушкіна О. В., Шкабаро В. М., Заворотченко Т. М. Конституційні права, свободи та обов’язки людини і громадянина в Україні: підручник. Днепр: Вид-во ДУЕП імені Альфреда Нобеля, 2011. 336 с.
119. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Київ: Рад. шк., 1994. 236 с.
120. Рабінович П. М., Панкевич І. М. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти). *Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина*. Львів: Астрон, 2001. Вип. 3. 108 с.
121. Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина: навч. посібник. Київ: Атіка, 204. 464 с.
122. Рассолов М. М. Информационное право: учеб. пособие. Москва: Юристъ, 1999. 400 с.
123. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / за заг. ред. Т. С. Шевченко, І. Є. Розкладай. Київ: Москаленко О. М., 2014. 200 с.
124. Рішення Конституційного Суду України від 20.01.2012 р. № 1–9/2012. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710–12](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12) (дата звернення: 18.10.2015).
125. Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>. 256 (дата звернення: 18.10.2015).
126. Ровенский В., Уемов А., Уемова Е. Машина и мисль. Москва: Политиздат, 1960. 144 с.
127. Ростовщиков И .В. О структуре юридических гарантий обеспечения прав человека. *Вестник Волгоградского государственного университета:* науч.-теорет. журнал. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2008. № 10. С. 37–43.
128. Рудинский М. Ф. Гарантии конституционной свободи совести. *Советское государство и право*. 1983. № 7. С. 39–44.
129. Руднєва О. М. Гендерна рівність у праві України: дис. … канд. юрид. наук. Харків, 2002. 178 с.
130. Рудник Л. І. Право на доступ до інформації: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2015. 18 с.
131. Садовська А. Л. Посилення гарантій права на доступ до публічної інформації в системі комунікацій між державою та громадянами. [*Актуальні проблеми державного управління*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9669634:%D0%A5.%D1%84.)*.* 2013. № 2. С. 169–177.
132. Сакара Н. Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Харків, 2006. 20 с.
133. Свобода слова. Рішення Верховного Суду США / пер. з англ.; за ред. Морін Гаррісон та Стіва Гілберта. Київ: Оптима, 2004. 272 с.
134. Селезньова О. М. Структура інформаційних правовідносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право».* 2014. Вип. 27, т. 2. С. 183–186.
135. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики). *Право України.* 2006. № 9. С. 28–33.
136. Синєокий О. В. Високотехнологічне інформаційне право України. Харків: Право, 2010. 360 с.
137. Скочиляс-Павлів О. В. Способи здійснення права на доступ до публічної інформації. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: зб. наук. праць. Серія: «Юридичні науки».* 2015. № 813. С. 76–80.
138. Скрипнюк О. В. Конституційне право України: підручник для студ. вищ. навч. закладів. Київ: Ін Юре, 2010. 672 с.
139. Слизьконіс Д. М. Абетка з доступу до публічної інформації: навч.-метод. посібник / за ред. Д. М. Слизьконіc, В. В. Тарана; авт.-уклад. Р. В. Балабан та ін. Київ: Центр Політичних Студій та Аналітики, 2012. 88 с.
140. Словник іншомовних слів / уклад.: Л. О. Пустовіт. Київ: Довіра, 2000. 136 с.
141. [Словник української мови: в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда; Інститут мовознавства АН УРСР. Київ: Наук. думка, 1980.](http://ukrlit.org/slovnyk/slovnyk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh) Т. 4. 618 с.
142. Смолла Р. Право граждан на получение информации: «прозрачность» деятельности государственных органов. *Материалы о «Демократии»*. URL: http://www.infousa.ru/government/dmpaper10.htm (дата звернення: 09.10.2016).
143. Смоляк О. Є. Поняття та джерельна база реалізації права громадян на доступ до публічної інформації. [*Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9673541)*.* 2011. Вип. 6. С. 151–154.
144. Соколов А. В. Общая теория социальной коммуникаци: учеб. пособие. Санкт-Петербург: Изд-во Михайлова В. А., 2002. 461 с.
145. Социологическая энциклопедия: в 2 т. под ред. В. Н. Иванова. Г. Ю. Семигина: Мысль, 2003. Т. 1. 390 с.
146. Старченко А. Ю. Правова регламентація доступу до публічної інформації. *Вісник Одеського національного університету. Серія: «Правознавство».* 2011. Т. 16. Вип. 9. С. 189–195.
147. Стасюк С. В. Об’єкт інформаційних правових відносин: загальнотеоретичний аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Харків, 2013. 24 с.
148. Степанов В. Ю. Інформація як суб’єкт відображення соціальної системи. [*Економіка та держава*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9624261)*.* 2009. № 12. С. 51–53.
149. Стефанюк В. Судова влада як основна юридична гарантія захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Право України.* 2001. № 1. С. 16–17.
150. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
151. Стецюк Н. Конституційно–правова відповідальність в Україні: поняття, особливості, суб’єкти. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні:* матеріали XI Регіональної наук.-практ. конф. 2005. С. 145–146.
152. Стрельцов А. А. Обеспечение информационной безопасности Росии. Теоретические и методологические основы / под ред. В. А. Садовничего, В. П. Шерстюка. Москва: МЦНМО, 2002. 296 с.
153. Суханов А. П. Информация и прогресс. Новосибирск: «Наука», 1988. 196 с.
154. Сучасний тлумачний словник української мови: 55 000 сл. / уклад.: А. М. Яковлева, Т. М. Афонська; під заг. ред. С. В. Ломакович. Харків: ПП «Торсінг плюс», 2006. 670 с.
155. Тавокин Е. П. Информация как научная категорія. *Социологические исследования.* 2006. № 11. С. 3–10.
156. Теоретико-методологічні проблеми визначення юридичних гарантій забезпечення прав та законних інтересів громадян: наук. доповідь / кер. автор. кол. Ю. С. Шемшученко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. 56 с.
157. Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Москва: Юристъ, 2001. 776 с.
158. Теорія держави і права: навч. посібник / за заг. ред. В. В. Копєйчикова. Київ: Юрінформ, 1995. 189 с.
159. Теплюк М. О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2008. 20 с.
160. Тептюк Є. П. Європейський суд з прав людини як гарантія захисту права на доступ до публічної інформації в Україні. *Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті євроінтеграційних процесів:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м.Запоріжжя, 23-24 черв. 2016 р.). Запоріжжя: Просвіта, 2016. С. 219–222.
161. Тептюк Є. П. [Проблема інформаційної відкритості публічної влади в Україні](http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo04/part_1/20.pdf). *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки».* 2015 Вип. 4, т. 1. С. 80–84.
162. [Тептюк Є.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A2%D0%B5%D0%BF%D1%82%D1%8E%D0%BA%20%D0%84$) П. Система гарантій забезпечення конституційного права громадян на доступ до публічної інформації. [*Юридичний вісник*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9614629)*.* 2014. № 2. С. 56–60.
163. [Тептюк Є. П.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A2%D0%B5%D0%BF%D1%82%D1%8E%D0%BA%20%D0%84$) Судовий захист в системі гарантій забезпечення конституційного права громадян на доступ до публічної інформації. [*Молодий вчений*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%96101120)*.* 2015. № 11 (1). С. 141–144.
164. Толкачев К. Б. Методологические и правовые осно– вания личных и конституционных прав и свобод человека и гражданина и участие в их защите органов внутренних дел: монография. Спб, 1997. 175 с.
165. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / гл. ред. Б. М. Волин, Д. Н. Ушаков. URL: [http://ushakov–online.ru/6](http://ushakov-online.ru/6) (дата звернення: 24.10.2016).
166. Травников Н. О. Информация как правовая категорія. *Государство и право*. 2016. № 3. С. 78–87.
167. Травников Н. О. Соотношение права на информацию со смежными конституционными правами. *Современное право.* 2015. № 3. С. 58–62
168. Украицев Б. С. Информация и отражение. *Вопросы философии.* 1963. № 2. С. 26–38.
169. Урсул А. Д., Афанасьев В. Г. Социальная информация (некоторые методологические аспекты). *Вопросы философии.* 1974. № 10. С. 43–47.
170. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 23.08.2012 р., реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень № 25770289. URL: <http://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 21.11.2016).
171. Ухвала Севастопольського апеляційного адміністративного суду від 22.11.2011 р., реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень № 22148764. URL: <http://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 21.11.2016).
172. Федеральна конституція Швейцарської конфедерації. URL: <http://www.ditext.com/swiss/constitution.html> (дата звернення: 10.09.2016).
173. Філософія права / Бачинін В. А. та ін. Київ: Ін Юре, 2003. 354 с.
174. Философский энциклопедический словарь. Гл. редакция: (Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов — М.: Сов. Энциклопедия, 1983. 840 с.
175. Фігель М. В. Доступ до інформації та електронне урядування. Київ: Факт, 2004. 336 с.
176. Фурман І. Г. Види та особливості оприлюднення публічної інформації СБУ. *Форум права.* 2013. № 3. С. 699–705.
177. Халипов В. Ф. Власть: Кратологический словарь. Москва: Республика, 1997. 431 с.
178. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. Москва: Юрид. лит., 1974. 352 с.
179. Харенко О. В. Поняття «інформація» в юридичній науці та законодавстві України. *Часопис Київського університету права.* 2014. № 3. С. 119–124.
180. Харечко І. З. Доступ до публічної інформації в умовах інформаційного суспільства: поняття, механізми. *Інформаційне забезпечення транскордонного співробітництва України*: матеріали I Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф.: в 2 т. / під заг. ред. А. М. Митко (м. Луцьк, 14-15 трав. 2013 р.). Луцьк: Вежа-Друк, 2013. Т. 1. С. 114–120.
181. Цибульська А. В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект. *Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія: «Юридичні науки».* 2013. № 2 (5). С. 49–53.
182. Цонев В. Информация и отражение. София, 1977. 129 с.
183. Чабанна М. В. Прозорість діяльності суб’єктів прийняття владних рішень в Україні: доступ громадськості до публічної інформації. *Наукові записки. Серія: «Політичні науки».* 2013. Т. 147. С. 8–16.
184. Чайка І. Ю. Проблема інформації в кібернетичній парадигмі : соціально-філософський аналіз. *Гілея:* зб. наук. праць / гол. ред. В. М. Вашкевич. Київ: ВІР УАН, 2011. Вип. 44. С. 310–316.
185. Чиркин В. Е. Публичная власть. Москва: Юристъ, 2005. 175 с.
186. [Чиркова М. Ю.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A7%D0%B8%D1%80%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%9C$) Доступ до архівної інформації як механізм формування суспільної свідомості. [*Архіви України*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9627538)*.* 2011. № 2-3 (273). С. 37–45.
187. Чхиквадзе В. М. Социалистический гуманизм и права человека. Москва: Наука, 1978. 303 с.
188. Шабанова Ю. О. Системний підхід у вищій школі: підручник для студ. магістратури/ М-во освіти і науки України; Нац. гірничий ун-т. Дніпропетровськ: НГУ, 2014. 120 с.
189. Шалаева Т. З. Современные реалии развития Белорусского информационного законодательства: теоретико-методологические подходы к систематизации. *Государство и право.* 2015. № 4. С. 74–83.
190. Шарков Ф. И. Основы теории коммуникации: учебник. Москва: Издательский дом «Соц. отношения»; Изд-во «Перспектива», 2003. 248 с.
191. Шеннон К. Работы по теории информации и кибернетике. Москва: Изд-во иностранной лит., 1963. 830 с.
192. Шилейко А. В., Шилейко Т. И. Информация или интуиция? Москва: Изд-во «Молодая гвардия», 1983. 193 с. (Серия «Эврика»).
193. Шляхтун П. П. Конституційне право України: підручник. Київ: Освіта України, КНТ, 2008. 592 с.
194. Шпенов Д. Ю. Інформаційні правовідносини: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2012. 19 с.
195. Шульга А. М. Загальтеоретичні аспекти правомірної поведінки особи: монографія. Харків: Майдан, 2013. 408 с.
196. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. URL: <https://ru.wikisource.org> (дата звернення: 05.07.2015).
197. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2: Д-Й. 741 с.
198. Юридичний словник / за ред. Б. М. Бабія та ін. Київ: Гол. ред. УРЕ, 1983. 872 с.
199. Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні: монография. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. 191 с.
200. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2004. 519 с.
201. Яременко О. І. Публічна інформація як об’єкт правових відносин в Україні. [*Інформація і право*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=Ж100647)*.* 2011. № 2. С. 39–45.
202. Ясечко С. В. Цивільно-правова відповідальність за порушення права на інформацію: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Харків, 2011. 17 с.
203. Barker L. L. Communication. Englewood Cliffs: Prentice Hoooll, 1984. P. 55.
204. Black’s Law Dictionary. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990. 1657 p. 44
205. Constitution of Massachusetts October 25, 1780. URL: [http://www.lonang.com/exlibris/organic/1780– mdr.htm](http://www.lonang.com/exlibris/organic/1780-%20mdr.htm) (дата звернення: 01.03.2016).
206. Konstytucja 3 Maja. Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r. URL: <http://www.polishconstitution.org/index1.html> (дата звернення: 03.01.2017).
207. Mckeon R. The Development and Significance of the Concept of Responsibility. *Revue Internationale de Philosophie.* 1957. № 39. Р. 3–32.
208. Munch R. Die Entfaltung der gesellschaftlichen Kommunikation. *Dynamik der Kommunikationsgesellschaft Suhrkamp Verlag* Frankfurt am Main, 1995. S. 159–177.
209. Piskorz-Ryń A. Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy, Kwartalnik Prawa Publicznego 4/2002. Szerzej na ten temat zob. Chmaj M., Komentarz do art. 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej [w:] Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P. Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa, 2010. S. 17–34.
210. Shannon C. E. A Mathematical theory of communication. *Bell system technical journal*. 1948. Т. 27. P. 379–423, 623–656.
211. The American Century Dictionary / edited by L. Urdang. Warner Books, 1997. 692 p.
212. Virginia Declaration of Rights. URL: <http://en.wikipedia.org> (дата звернення: 03.01.2017).

**ДОДАТКИ**

**ДАДАТОК А**

**Список публікацій за темою дисертації, в яких опубліковані основні наукові**

**результати дисертації**

***Статті у наукових фахових виданнях України з юридичних наук:***

* 1. Тептюк Є. П. [Форми реалізації конституційного права громадян на доступ до публічної інформації](http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo01/part_1/15.pdf) // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки». 2014. Вип. 1. Т. 1. С. 78–82.
	2. [Тептюк Є. П.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A2%D0%B5%D0%BF%D1%82%D1%8E%D0%BA%20%D0%84$) Конституційно–правове визначення поняття права на доступ до публічної інформації // [Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9674042:%D0%AE%D1%80.). 2014. Вип. 7. С. 85‒87.
	3. Тептюк Є. П. Право на доступ до публічної інформації як обʼєкт конституційно–правових відносин // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 24. Т. 1. С. 159–162.
	4. [Тептюк Є.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A2%D0%B5%D0%BF%D1%82%D1%8E%D0%BA%20%D0%84$) П. Система гарантій забезпечення конституційного права громадян на доступ до публічної інформації // [Юридичний вісник](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9614629). 2014. № 2. С. 56‒60.
	5. Тептюк Є. П. [Проблема інформаційної відкритості публічної влади в Україні](http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo04/part_1/20.pdf) // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 4 Т.1. С. 80–84.

***Стаття у науковому періодичному виданню з юридичних наук включеному до міжнародних наукометричних баз даних:***

* 1. [Тептюк Є. П.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%A2%D0%B5%D0%BF%D1%82%D1%8E%D0%BA%20%D0%84$) Судовий захист в системі гарантій забезпечення конституційного права громадян на доступ до публічної інформації //[Молодий вчений](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%96101120). 2015. № 11(1). С. 141‒144.

***Стаття у науковому фаховому виданню з юридичних наук включеному до міжнародних наукометричних баз даних:***

* 1. Тептюк Є. П. Конституційне закріплення юридичних гарантій права на доступ до публічної інформації в Україні // Юридичний науковий електронний журнал. 2017. №6/2017. С. 58‒61.

***Тези наукових доповідей:***

* 1. Тептюк Є. П. Проблемні питання реалізації права на доступ до публічної інформації через інформаційний запит // Інтелектуальна власність: погляд з ХХІ століття: Збірник наукових праць за матеріалами Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Черкаси, 26-27 вересня 2012 р.). Черкаси : Чабаненко Ю.А., 2012. С. 67‒73.
	2. Тептюк Є. П. Конституційно–правове визначення поняття права на доступ до публічної інформації // Нове міжнародне та національне законодавство – нові завдання юридичної науки : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ,14-15 вересня 2013 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2013. С. 34‒36.
	3. Тептюк Є. П. Право на доступ до публічної інформації як обʼєкт конституційно-правових відносин // Політико–правові реформи становлення громадянського суспільства в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 20-21 вересня 2013 р.). Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. С. 34‒39.
	4. Тептюк Є. П. Міжнародні стандарти гарантування права громадян на доступ до публічної інформації // Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17-18 липня 2015 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2015. С. 33‒36.
	5. Тептюк Є. П. Європейський суд з прав людини як гарантія захисту права на доступ до публічної інформації в Україні // Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті євроінтеграційних процесів: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 23-24 червня 2016 р.). Запоріжжя : «Просвіта», 2016. С. 219‒222.