

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**БОГДАН ЮЛІЯ ВАЛЕРІЇВНА**

УДК 342.722:001.102

**ДИСЕРТАЦІЯ  
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ  
ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ  
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ **Ю. В. Богдан**

Науковий керівник: **Калиновський Богдан Валерійович,**

доктор юридичних наук, доцент

**Київ–2019**

## АНОТАЦІЯ

**Богдан Ю. В. Конституційно-правові основи забезпечення доступу до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» (081 – Право). – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2019.

Досліджено право на доступ до інформації в контексті становлення засад інформаційного суспільства, зростання обсягу та посилення значущості інформації для функціонування сучасної держави.

Висвітлено правові засади регулювання права на інформацію в Україні та деяких країнах Європейського Союзу, досвід регулювання права на інформацію в міжнародно-правових документах, здійснено порівняльно-правовий аналіз закріплення права на інформацію в країнах Європейського Союзу.

Встановлено, що в країнах Європейського Союзу діє законодавство, яке чітко регулює питання права на інформацію та зобов'язує всі держави-учасниці впровадити закони, підзаконні акти й адміністративні положення, які необхідні для забезпечення права на доступ до інформації. За результатами аналізу законодавства країн Європейського Союзу, що регламентує порядок доступу до інформації, встановлено, що в переважній більшості з них стосовно доступу до інформації реалізовано принцип максимального оприлюднення: «Уся інформація, якою володіють публічні органи, підлягає розкриттю; винятки мають бути максимально обмежені, визначені законом, і публічні органи повинні довести виникнення та правомірність таких винятків».

У роботі проаналізовано положення конституцій країн Європейського Союзу (Німеччини, Італії, Іспанії, Румунії, Латвії, Литви, Болгарії, Швеції, Франції, Польщі, Чехії, Словаччини тощо), на підставі чого було з'ясовано, що ці країни мають розвинену систему законодавства про право на доступ до інформації. У Швеції принцип відкритого доступу до офіційних документів

закріплено в конституції, а саме право кожного ознайомлюватися з офіційними документами органів державної влади та бути поінформованими про їхній зміст. Польща є однією з перших країн, де на конституційному рівні було закріплено право на інформацію (1791).

На підставі досвіду країн Європейського Союзу запропоновано в Конституції України закріпити право на доступ до інформації, зокрема інформації про діяльність органів державної влади, органів муніципальної влади та сектору безпеки й оборони, а також право на доступ до суспільно значущої інформації про діяльність приватних юридичних осіб.

У контексті вдосконалення юридичної відповідальності за незаконне використання персональних даних в Україні зазначено, що в Європейському Союзі кожен громадянин може надіслати безкоштовний запит щодо використання своїх даних й отримати відповідь. Терміни звернення та отримання відповіді чітко регламентовані й становитимуть один або три місяці, упродовж яких споживач має звернутися до регіонального або європейського органу, що контролює дотримання певних правил.

У роботі увагу акцентовано на тому, що нині активно триває процес прийняття та вдосконалення законів у сфері реалізації права на доступ до інформації в країнах Європейського Союзу, метою якого є саме розширення змісту й визначення механізму реалізації права на доступ до інформації.

В Україні обстоюють різні позиції щодо створення спеціально уповноваженого підрозділу, органу, упровадження посади Уповноваженого зі здійснення контролю за забезпеченням конституційного права на інформацію.

Обґрунтовано необхідність удосконалення механізму реалізації права на доступ до інформації, зокрема усунення недоліків і суперечностей у нормативно-правових актах, які регламентують реалізацію права на доступ до інформації в Україні.

**Ключові слова:** конституційно-правові основи, право на доступ до інформації, забезпечення, гарантії здійснення, обмеження права на інформацію, право на інформацію в країнах Європейського Союзу.

## SUMMARY

**Bohdan Y. Constitutional and legal framework for granting access to information in Ukraine and EU states.** – *Manuscript.*

Thesis for the degree of the Doctor of Philosophy in Law, specialty 12.00.02 «Constitutional Law; Municipal Law» (081 – Law). – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2019.

Author analyzes right to data access in the context of informational society evolution, expansion and prioritization of information as basis of modern state functioning.

Principles regulating the right to information in Ukraine and selected EU states, in particular those contained in international legal acts are presented, comparative analysis of right to information entrenchment in EU states is performed.

It is noted that legal acts of European states clearly regulate all issues related to the right to information and lay an obligation on all member states to implement laws, by laws and administrative provisions required to guarantee the right to information. Analysis shows that the majority of European legal acts regulating the access to information comply with the «maximum disclosure» principle: «All information owned by public bodies is subject to disclosure; exceptions are to be ultimately limited according to the law and public bodies must prove its eligibility».

The work analyzes in detail the constitutions of individual countries of European states (Germany, Italy, Spain, Romania, Latvia, Lithuania, Sweden, France, Poland, Czech Republic, Slovakia, etc.), which made it possible to establish that these

countries have a developed system of legislation on the right of access to information. In Sweden, the principle of open access to official documents, enshrined in the Basic Law, is the right of everyone to be acquainted with official documents of public authorities and to be informed of their contents. Poland is one of the first among these countries where the right to information was enshrined at the constitutional level (1791).

On the basis of the experience of European states, the Constitution of Ukraine proposes to enshrine the right of access to information and to enshrine the right of access to information on the activities of public authorities, public authorities and the security and defense sector, together with the right to access publicly important information on the activities of private legal entities.

In the context of improving legal liability in Ukraine for the misuse of personal data, it is stated that in the European states, every citizen can submit a free request for the use of their data and receive a response. The timing of the request and the receipt of the reply shall be clearly regulated and shall be one or three months during which the consumer must apply to a regional or European body which monitors compliance with certain rules.

The paper emphasizes that the process of adopting and improving laws in the field of the right to access to information in the countries of the European Union is being actively pursued.

In Ukraine, there are various positions regarding the creation of a specially authorized unit, a body, the introduction of the position of the Commissioner for exercising control over the provision of the constitutional right to information.

It is stressed that on the basis of EU practices a proposal is prepared to entrench the right to information in the Constitution of Ukraine along with right to access to data owned by state power bodies, municipal bodies and security/defence sector institutions with right to access to socially significant information on private entities' activity.

Author justifies the need to improve current mechanism of exercising the right to data access, in particular to eliminate disadvantages and discrepancies of Ukrainian legal acts regulating the abovementioned mechanism.

**Key words:** constitutional-legal framework, right to data access, ensuring, guarantee of enforcement, limitation of right to information, right to information in EU states.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Статті у вітчизняних наукових фахових виданнях:*

1. Безверха Ю. В. Правове регулювання забезпечення доступу до інформації в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 147–152.
2. Безверха Ю. В. Забезпечення права на доступ до інформації органами публічної влади України та Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 1. С. 88–92.
3. Безверха Ю. В. Використання досвіду країн ЄС для вдосконалення правового регулювання доступу до інформації в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 79–83.
4. Богдан Ю. В. Право на інформацію: європейський досвід регулювання. *Держава і право*. 2016. № 74. С. 110–120. (Серія «Юридичні науки»).

### *Статті в наукових періодичних виданнях інших держав і видання, які включено до міжнародних наукометричних баз:*

5. Bohdan Yu. Legal grounds for restriction of right to data access. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 4. С. 35–40.

### *Опубліковані праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. Безверха Ю. В. Історичний аналіз конституційно-правового забезпечення права на доступ до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення* : тези VII Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. Дню юриста України (Київ, 29 жовт. 2015 р.). Київ, 2015. С. 121–123.
7. Безверха Ю. В. Конституційно-правова природа доступу до публічної інформації. *Конституція України: шляхи удосконалення* : зб. матеріалів круглого столу (Київ, 26 черв. 2015 р.). Київ, 2015. С. 6–8.
8. Безверха Ю. В. Правові гарантії забезпечення права на інформацію. *Стан дотримання прав людини в умовах сучасності: теоретичні та практичні*

*аспекти* : тези VI Всеукр. наук.-практ. Інтернет-конф. у рамках відзнач. Всеукр. тижня права, присвяч. річниці проголошення Загальної декларації прав людини та Дню прав людини (Київ, 24 груд. 2015 р.). Київ, 2015. С. 79–81.

9. Безверха Ю. В. Удосконалення правового механізму доступу до інформації в Україні. *Реформування правоохоронної системи України: стан та перспективи* : матеріали загальноакад. підсумк. наук.-теорет. конф. (Київ, 20 трав. 2016 р.). Київ, 2016. С. 84–88.

10. Безверха Ю. В. Реалізація конституційного права на доступ до публічної інформації на прикладі окремих європейських країн. *Конституція України: історія, сучасність та перспективи* : матеріали наук.-практ. семінару (Київ, 24 черв. 2016 р.). Вінниця, 2016. С. 14–16.

11. Богдан Ю. В. Право доступу до інформації про осіб, які вчинили корупційні правопорушення. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених* : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 17 трав. 2017 р.). Харків, 2017. С. 29–31.

12. Богдан Ю. В. Право на інформацію в кримінальному процесі: європейський досвід та українські реалії. *Забезпечення прав людини в контексті інтеграційних процесів України* : матеріали круглого столу (Київ, 29 листоп. 2018 р.). Київ, 2018. С. 5–8.

13. Богдан Ю. В. Право на інформацію як невід’ємне право в Україні та країнах світу. *Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації* : тези доп. учасників Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 17 трав. 2019 р.) : у 2 ч. Хмельницький, 2019. Ч. 1. С. 62–66.

14. Богдан Ю. В. Конституційне право людини на інформацію та гарантії його реалізації в Україні. *Конституція України в умовах сьогодення* : зб. тез наук.-практ. круглого столу, присвяч. Дню Конституції України (м. Київ, 24 черв. 2019 р.). Київ, 2019. С. 21–24.

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	11
ВСТУП .....	122
<b>РОЗДІЛ 1. НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ, ІСТОРИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ .....</b>	<b>211</b>
1.1. Стан наукового дослідження конституційно-правових основ забезпечення доступу до інформації.....	21
1.2. Генеза конституційно-правового закріплення та забезпечення доступу до інформації .....	388
1.3. Методологія дослідження конституційно-правових основ забезпечення доступу до інформації.....	611
Висновки до розділу 1 .....	755
<b>РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ Й ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ .....</b>	<b>78</b>
2.1. Конституційно-правове регулювання доступу до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу .....	788
2.2. Забезпечення права на доступ до інформації органами публічної влади України та країн Європейського Союзу .....	955
2.3. Забезпечення права на доступ до інформації в рішеннях Європейського суду з прав людини .....	1144
Висновки до розділу 2 .....	121

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ДОСВІДУ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ .....	126
3.1. Юридичні гарантії забезпечення права на інформацію в Україні та країнах Європейського Союзу .....	126
3.2. Удосконалення правових підстав обмеження права доступу до інформації в Україні на основі досвіду країн Європейського Союзу .....	149
3.3. Реформування механізму юридичної відповідальності за порушення права на доступ до інформації з урахуванням практик країн Європейського Союзу.....	162
Висновки до розділу 3 .....	180
ВИСНОВКИ.....	183
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	191
ДОДАТКИ.....	216

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

- ЄС – Європейський Союз
- ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини
- КК – Кримінальний кодекс
- КПК – Кримінальний процесуальний кодекс
- КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Фундаментальним правом, яке забезпечує всебічний розвиток особистості, повноцінне функціонування правової та демократичної держави, формування громадянського суспільства, є право на інформацію. У сучасному світі наявність чи відсутність в особи цього права є показником рівня демократичності держави, цивілізованості суспільства, дотримання та забезпечення загально визнаних прав і свобод людини й громадянина.

У ХХІ столітті інформація є головним чинником соціалізації людини, єдиною ланкою між людиною, суспільством і державою. Об'єктивне та своєчасне інформування громадян з боку влади й надання необхідної для функціонування держави інформації з боку громадян, отримання учасниками суспільних відносин достовірної та повної інформації про події в країні, навколишньому середовищі, використання інформації задля задоволення основних потреб є підґрунтям і запорукою розбудови демократичної, правової держави, громадянського й інформаційного суспільства.

Загальною декларацією прав людини визначено, що кожна людина має право на свободу переконань і вільне їх виявлення (ст. 19). Це право охоплює свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати й поширювати інформацію та ідеї будь-якими способами і засобами незалежно від державних кордонів.

У Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи 1087 (1996) про наслідки Чорнобильської катастрофи зазначено, що доступ громадськості до чіткої та повної інформації слід розглядати як основне право людини.

Гарантією реалізації низки прав і свобод людини й громадянина є право на доступ до інформації, яке посідає чільне місце серед інших прав і свобод. Основний конституційний принцип проголошує, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» (ст. 5 Конституції України), однак, у

разі відсутності інформації про дії влади, цей принцип втрачає силу, наслідком чого є загроза узурпації державної влади або зловживання нею.

У ч. 2 ст. 34 Конституції України передбачено право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб. Водночас, відповідно до ч. 3 ст. 34 Конституції України, здійснення прав на вільне збирання, зберігання, використання та 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, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя.

Тлумачення права на інформацію розширюється на підставі позицій фахівців у різних галузях юриспруденції. Питання про правові можливості громадян в інформаційній сфері є одним з найважливіших у пошуку оптимального варіанта правового регулювання права на доступ до інформації. Проте в спеціалізованих, міждисциплінарних і неюридичних дослідженнях різноманітні, подеколи суперечливі, тлумачення інформаційних правомочностей громадян здатні знизити ефективність права на доступ до інформації. Унаслідок цього постає потреба в реалізації права на доступ до інформації як невід'ємного права людини.

Крізь призму проблематики доступу до публічної інформації в країнах Європейського Союзу (ЄС) акцентують увагу саме на доступі до інформації в кримінальному провадженні для підозрюваного, обвинуваченого й інших учасників. У нашій країні, крім цього, посиленням є науковий інтерес до правових меж запитів і звернень до представників органів державної влади, муніципалітету та сектору безпеки й оборони.

Різні аспекти права доступу до інформації були предметом наукового дослідження таких вітчизняних й іноземних учених, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, С. К. Бостан, М. М. Гультай, С. Д. Гусарев, К. К. Жоль, Н. В. Заяць, Б. В. Калиновський, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков,

В. В. Кравченко, І. В. Кушнір, Н. В. Кушакова-Костицька, Л. Р. Наливайко, О. В. Скрипнюк, О. Д. Тихомиров, В. Л. Федоренко, А. Є. Шевченко, Ю. С. Шемшученко та ін.

Попри здобутки у вивченні права на доступ до інформації, залишається чимало недосліджених питань, які потребують подальшого розроблення, формулювання теоретичних висновків і практичних рекомендацій щодо усунення суперечностей у визначенні поняття, змісту, гарантій реалізації цього права, удосконалення механізму його забезпечення в контексті практики країн Європейського Союзу. Це й зумовило актуальність обрання теми дисертації.

На монографічному рівні означене право досліджували: О. В. Нестеренко («Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект», 2008 рік); А. І. Політанський («Право на інформацію як фундаментальне право людини», 2015 рік); Л. І. Рудник («Право на доступ до інформації», 2015 рік); І. В. Кушнір («Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини», 2018 рік); Н. В. Кушакова-Костицька («Право на інформацію в інформаційну епоху: порівняльне дослідження», 2019 рік).

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тема дисертаційного дослідження відповідає Пріоритетним напрямам розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затвердженим постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленому постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII, Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років, затвердженому наказом МВС України від 16 березня 2015 року № 275, Основним напрямом наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 роки, затвердженим рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 26 грудня 2017 року (протокол № 28). Тему

дисертації затверджено рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 26 грудня 2015 року (протокол № 24) і схвалено Координаційним бюро Національної академії правових наук України (№ 130, 2015 рік).

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* роботи є здійснення комплексного аналізу теорії і практики конституційно-правового регулювання та забезпечення права на доступ до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу.

Для реалізації зазначеної мети було поставлено такі *завдання*:

– з'ясувати стан наукового дослідження конституційно-правових основ забезпечення доступу до інформації;

– розглянути генезу конституційно-правового закріплення та забезпечення доступу до інформації;

– висвітлити конституційно-правове регулювання доступу до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу;

– дослідити забезпечення права на доступ до інформації органами публічної влади України та Європейського Союзу;

– проаналізувати питання доступу до інформації в рішеннях Європейського суду з прав людини;

– з'ясувати юридичні гарантії забезпечення права на інформацію в Україні та країнах Європейського Союзу;

– виокремити та схарактеризувати шляхи вдосконалення правових підстав обмеження права доступу до інформації в Україні в контексті досвіду країн Європейського Союзу;

– окреслити шляхи реформування механізму юридичної відповідальності за порушення права на доступ до інформації відповідно до практик країн Європейського Союзу.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини у сфері забезпечення доступу до інформації.

*Предмет дослідження* – конституційно-правові основи забезпечення доступу до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дослідження становить сукупність як загальнонаукових, так і спеціально-наукових методів і прийомів наукового пізнання. Вибір методів пізнання був зумовлений предметом дисертаційного дослідження. Загалом обрані методи забезпечують повноту й комплексність дослідження конституційно-правових основ забезпечення доступу до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу. *Історико-правовий метод* надав можливість дослідити виникнення і розвиток права на інформацію та його забезпечення в Україні й країнах Європейського Союзу (підрозділ 1.2). За допомогою *формально-юридичного методу* розглянуто правові норми чинного законодавства України й окремих країн Європейського Союзу, з'ясовано зміст і значення використаних у них понять, термінів, обґрунтовано висновки та пропозиції щодо зміни й доповнення їх (підрозділи 1.1, 3.2, 3.3). *Структурно-функціональний метод* забезпечив висвітлення статусу й діяльності органів публічної влади в Україні та країнах Європейського Союзу щодо забезпечення права на доступ до інформації (підрозділ 2.2). *Порівняльно-правовий метод* надав можливість визначити відмінності права на інформацію в Україні та країнах Європейського Союзу (Швеція, Польща, Литва, Франція тощо) у зіставленні з відповідними положеннями національного законодавства (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1, 3.2). За допомогою *системно-структурного методу* висвітлено різні аспекти права на інформацію (підрозділи 1.2, 2.1, 2.3, 3.1). *Статистичні методи* використано для вивчення, узагальнення та аналізу рішень Європейського суду з прав людини (підрозділи 2.3, 3.2). *Соціологічний метод* застосовано під час опитування та анкетування працівників судових і правоохоронних органів, адвокатів, правозахисників щодо забезпечення права на інформацію (підрозділи 2.2, 3.3). *Герменевтичний метод* забезпечив вивчення змісту нормативно-правових актів національного права, права Європейського Союзу, а також окремих його країн (підрозділи 1.2, 2.1).

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є комплексним монографічним дослідженням у вітчизняній юридичній науці, у якому проаналізовано забезпечення права на доступ до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу. На підставі результатів дисертації сформульовано низку нових для юридичної практики науково-теоретичних положень, зокрема:

*вперше:*

– визначено та схарактеризовано особливості конституційно-правового закріплення та реалізації в Україні й країнах Європейського Союзу права на доступ до інформації відповідно до закріплених на міжнародному рівні принципів: відкритості, мобільності, доступності та свободи обміну інформацією;

– на підставі практик країн Європейського Союзу запропоновано упровадити Уповноваженого із забезпечення права на інформацію в Україні, наділивши його такими повноваженнями: здійснення контролю за дотриманням права на інформацію; можливість винесення припису-вимоги щодо усунення порушеного права на доступ до інформації; накладання штрафу за порушення законодавства стосовно доступу до інформації;

– у контексті апробованих у країнах Європейського Союзу практик обґрунтовано необхідність внесення змін до законодавства України щодо посилення відповідальності за порушення термінів надання відповіді на звернення до органів публічної влади, ненадання запитуваної інформації, неможливість ознайомитися з проходженням певного проекту акта, рішення, постанови тощо;

*удосконалено:*

– визначення ролі та місця правозахисних організацій у забезпеченні права на доступ до інформації, аргументовано необхідність створення циклу передач на телебаченні з метою інформування людей щодо реалізації права на офіційну інформацію, забезпечення зручного й доступного способу пошуку інформації, а також розроблення спеціального інформаційного ресурсу для

індивідуального консультування громадян з питань організаційно-правових гарантій права на офіційну інформацію;

– положення про можливість обмеження права на доступ до інформації та підстави такого обмеження виключно на рівні Конституції та законів України: оприлюднення певної інформації може загрожувати національній безпеці, безпеці людини, порушувати приватність особи, однак шкода, яка може бути заподіяна цій меті, має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації. Аргументовано доречність закріплення чітких вимог і процедур обмеження права на інформацію з метою гарантування охорони й захисту інформаційної безпеки держави, суспільства, людини та громадянина;

– положення стосовно типовості порушень права на доступ до інформації як в Україні, так і в окремих країнах Європейського Союзу; встановлено їх причини, розроблено рекомендації щодо їх усунення;

*дістало подальший розвиток:*

– твердження, згідно з яким рішення Європейського суду з прав людини є визначальними (хрестоматійними) для розуміння та забезпечення права на доступ до інформації;

– положення, відповідно до якого еволюція права на доступ до інформації в країнах Європейського Союзу має системний характер, його постійно вдосконалювали в умовах формування та розвитку інформаційного суспільства, що дає підстави віднести його не лише до третього, а й до четвертого покоління прав людини;

– пропозиції щодо оптимізації інституту права на доступ до інформації; зокрема, обґрунтовано потребу внесення змін до Конституції України, що враховуватимуть кращі практики окремих країн Європейського Союзу, а також прийняття органічного закону про право на доступ до інформації, який відповідатиме європейським стандартам у цій сфері, міститиме реальний і гарантований механізм забезпечення та захисту права на доступ до інформації.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки й рекомендації можуть бути використані в:

– *законотворчій діяльності* – під час підготовки проектів нормативно-правових актів з питань забезпечення права на доступ до інформації і тлумачення окремих положень нормативно-правових актів (лист Національної академії внутрішніх справ від 18 січня 2019 року № 46/01/1Вр) (додаток Б);

– *освітньому процесі й науково-дослідній діяльності* – для підготовки навчальних програм, лекцій, методичних матеріалів, підручників і навчальних посібників, проведення занять з конституційного права, муніципального права, забезпечення прав людини в професійній діяльності, а також під час вивчення конституційного права особи на інформацію, удосконалення його реалізації (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 10 грудня 2017 року) (додаток В);

– *правозастосовній, правовиховній і правороз'яснювальній діяльності* – для розроблення та вдосконалення відомчих нормативно-правових актів, методичних рекомендацій з питань, пов'язаних із реалізацією слідчим повноважень у кримінальному провадженні (лист судді Конституційного Суду України від 17 листопада 2016 року) (додаток Г).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення та висновки дослідження оприлюднено на науково-теоретичних і науково-практичних конференціях, круглих столах, семінарах, серед яких: «Конституція України: шляхи удосконалення» (м. Київ, 26 червня 2015 року); «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Київ, 29 жовтня 2015 року); «Стан дотримання прав людини в умовах сучасності: теоретичні та практичні аспекти» (м. Київ, 24 грудня 2015 року); «Реформування правоохоронної системи України: стан та перспективи» (м. Київ, 20 травня 2016 року); «Конституція України: історія, сучасність та перспективи» (м. Київ, 24 червня 2016 року); «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених» (м. Харків, 17 травня 2017 року); «Забезпечення прав людини в контексті інтеграційних процесів

України» (м. Київ, 29 листопада 2018 року); «Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації» (м. Хмельницький, 17 травня 2019 року); «Конституція України в умовах сьогодення» (м. Київ, 24 червня 2019 року).

**Публікації.** Основні положення та висновки дисертаційного дослідження відображено в 14 публікаціях, серед яких чотири статті – у наукових фахових виданнях України, одна – у міжнародному науковому періодичному виданні, а також дев'ять тез виступів на науково-практичних і науково-теоретичних конференціях, круглих столах, семінарах (Додаток А).

**Структура дисертації.** Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, змісту, вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 228 сторінок, з яких 190 сторінок основного тексту. Список використаних джерел налічує 230 назв і займає 25 сторінок, додатки подано на 13 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ, ІСТОРИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

#### 1.1. Стан наукового дослідження конституційно-правових основ забезпечення доступу до інформації

В інформаційній сфері різним аспектам формування та реалізації державної політики присвятили свої наукові та науково-методичні праці такі українські й іноземні науковці, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, М. Баймуратов, О. Батанов, І. Бачило, С. Бостан, Ю. Бурило, С. Бухарін, А. Васильєв, С. Горбатюк, М. Гультай, С. Гусарєв, К. Жоль, В. Коваль, А. Колодій, В. Копейчиков, В. Копилов, Б. Кормич, В. Кравченко [91], І. Кресіна, А. Кузьменко, І. Кушнір [98], Н. Кушакова-Костицька [97], Д. Лайон, О. Литвиненко, А. Макаренко, Л. Наливайко, В. Наумов, О. Нестеренко, Н. Новицька [112], В. Опришко, І. Панарін, М. Поліковський, Г. Почепцов, С. Правдюк [132], О. Радченко, О. Скрипнюк, О. Соснін, А. Стрекалов [171], О. Тихомиров, В. Цимбалюк, В. Федоренко, А. Шевченко, Ю. Шемшученко, Л. Шиманський, В. Циганов, А. Юров [204], О. Ющик та ін. У науці інформаційного права провідні вітчизняні дослідники аналізують питання змісту й ознак поняття «право на доступ до інформації», реалізації на практиці інформаційних прав різними суб'єктами. У своїх наукових доробках окреслені й суміжні питання висвітлюють такі вчені, як А. Арістова, В. Брижко, М. Демкова, Р. Калюжний, Т. Костецька, Л. Кузенко, А. Марущак, Ю. Шемшученко та ін.

Попри здобутки у вивченні права на доступ до інформації, залишається чимало недосліджених питань, які потребують подальшого розроблення, формулювання теоретичних висновків і практичних рекомендацій щодо

усунення суперечностей у визначенні поняття, змісту, гарантій реалізації цього права, удосконалення механізму його забезпечення в контексті практики країн Європейського Союзу.

На монографічному рівні означене право досліджували: О. В. Нестеренко («Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект», 2008 рік); А. І. Політанський («Право на інформацію як фундаментальне право людини», 2015 рік); Л. І. Рудник («Право на доступ до інформації», 2015 рік); І. В. Кушнір («Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини», 2018 рік); Н. В. Кушакова-Костицька («Право на інформацію в інформаційну епоху: порівняльне дослідження», 2019 рік).

Важливо дослідити виникнення та динаміку визначення категорії «інформація». Так, до початку ХХ ст. слово «інформація» не трапляється в жодному тлумачному словнику. Уперше воно з'явилося лише 1935 року в тлумачному словнику російської мови за редакцією Д. М. Ушакова, згідно з дефініцією якого це повідомлення, оповіщення про стан справ або діяльності, відомості про що-небудь. До кінця 40-х років ХХ ст. цей термін трактували переважно як дані, що передають люди усним, письмовим чи іншим способом. На думку деяких учених, заслуговує на увагу низка особливостей етимології слова «інформація» в його первісних значеннях. Ще в ХІХ ст. походження терміна «informatio» встановлювали від слів «ін» – в, і «форма» – образ, вигляд, тобто в розумінні того, що має форму [90, с. 144].

Уперше термін «інформація» було застосовано в математичній теорії інформатики й теорії передання даних каналами зв'язку Клода Шенона (1948), у якій він інформацією вважав усі види повідомлень. Цей дослідник разом с У. Уівером запропонували ймовірні методи для визначення кількості інформації, яку передають. Однак такі методи описують лише знакову структуру інформації, не стосуючись її змісту [33, с. 67].

З позиції А. І. Марущака поняття «інформація» можна розглядати в широкому значенні (крізь призму використання цього поняття в загальній системі суспільних відносин) і у вузькому (правовому, тобто такому, який відображає особливості інформації як елементу лише правовідносин) [102, с. 13].

У вузькому значенні термін «інформація» охоплює такі тлумачення: передає розмаїтість; знижує непевність; пов'язано з управлінням, системами; відомості про будь-що; усі відомості, що є предметом збереження, передання, перетворення.

Інформацію в широкому, філософському, змісті Я. С. Клейнер трактує як одну з основних властивостей, атрибутів об'єктивного світу, як-от: особлива властивість його об'єктів або процесів породжувати розмаїтість станів, що за допомогою відбитка передаються від одного об'єкта до іншого (пасивна форма); засіб обмеження розмаїтості станів, тобто організації, управління, дезорганізації тощо (активна форма) [58, с. 24].

Засновник кібернетики Н. Вінер з позицій філософії запропонував «інформаційне бачення» кібернетики як науки про управління в живих організмах і технічних системах. Він стверджував, що інформація позначає зміст, отриманий із зовнішнього світу в процесі нашого пристосування до нього [21, с. 31]. Відповідно до цього визначення власне відомості ще не є інформацією в її сутнісному розумінні. Лише беручи участь у процесі обміну між «джерелом» й «адресатом», відомості про щось (відображення об'єктивної дійсності), які є новими та корисними для прийняття такого рішення, що забезпечить досягнення поставленої мети, набувають ознак інформації. Інші відомості не вважали інформацією.

Як і Н. Вінер, у цьому понятті Л. М. Беккер виокремлює ознаку впорядкованості й зазначає: «Інформацію може бути схарактеризовано як збереження та відновлення її носієм упорядкованості станів і її джерела, яке впливає на цього носія» [13, с. 44].

Отже, кожен дослідник пропонував власну дефініцію цього терміна. Тому нагальною є потреба в загальнонауковому визначенні поняття «інформація», яке поєднало б у собі специфіку всіх галузей науки. Проте досі таку дефініцію неможливо було сформулювати у зв'язку з полярно різними ознаками аналізованого поняття. Водночас уявлення про інформацію в межах конкретної галузі унормувати цілком реально.

Розглядаючи інформацію в контексті юридичної науки як предмет правовідносин у правовій системі, предмет відносин між державою та юридичними й фізичними особами, слід констатувати, що більшість учених прагнуть визначати інформацію через категорію «відомості», як закріплено в ст. 1 Закону України «Про інформацію» (далі – Закон) і ст. 200 Цивільного кодексу України [144].

На думку О. В. Харенко, легітимне поняття інформації має відображати інформаційні процеси на рівні держави як суверенної політико-територіальної організації суспільства, з огляду на державно-владний аспект, тобто сприяти реалізації державних функцій. Для цього воно має закріплювати найбільш істотні, юридично значущі властивості та якості для вільного й ефективного оперування в правовому полі (правозастосування), а формулювання мають однозначно сприймати всі учасники відносин. З позицій права поняття «інформація» має закріплювати певну знакову форму, яку можна розкодувати та яка має зміст для відправника та/або приймача, а також повинна мати певну цінність, значущість [189, с. 120].

Ми поділяємо думку тих науковців, які вважають, що законодавче визначення поняття «інформація», згідно з яким це «будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [144], має певні недоліки, а саме:

– увагу акцентовано на тому, що обов'язковою умовою для даних і відомостей є можливість їх закріплення на матеріальних носіях (на будь-якому матеріальному об'єкті чи середовищі, що може протягом певного терміну

зберігати, тобто містити у своїй структурі занесену в/на нього інформацію, наприклад, камені, дерева, папері, метали, пластику, магнітних матеріалах, напівпровідниках тощо) або відображення даних в електронній формі, тобто фіксація на електронному носії з використанням засобів обчислювальної техніки й можливістю передання за допомогою електрозв'язку. Однак, відповідно до Закону України «Про телекомунікації», де термін «дані» закріплено як інформацію у формі, придатній для автоматизованої обробки її засобами обчислювальної техніки [148], убачається, що сутність поняття «дані» полягає в тому, що їх автоматично обробляють електронно-обчислювальними пристроями і вони відображаються в електронному вигляді, це є їх невід'ємною властивістю. Тобто дані не є інформацією в «чистому» вигляді, вони є електронною формою потенційної інформації;

– норма Закону чітко закріплює інформацію як «відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді», однак правозастосування терміна в цивільно-правових відносинах може ускладнитися, оскільки інформація є нематеріальним благом (глава 15 Цивільного кодексу України) [193] і не зводиться до матеріального (фізичного) об'єкта, на якому її зафіксовано, або до відображення її в електронному вигляді (наприклад, під час реалізації права на захист честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи [48]). Лише для збереження або передання інформації необхідним є матеріальний носій.

Слушною є думка В. М. Брижка, який стверджує, що в е-середовищі функціонує не власне «інформація», а «дані», до яких вона «пристосована», «прикріплена» тощо. Дані можна розглядати як формалізовані знаково-кодові комбінації, що надають інформацію та призначені для її автоматичного оброблення; цифрові дані – це закодовані електричні сигнали й електронні структури [17, с. 19].

Отже, поняття «інформація», «дані», «відомості», «повідомлення», «знання» на побутовому, доктринально-правовому та законодавчому рівнях утворюють синонімічний ряд, визначаються одне через одне, що є причинами не лише термінологічних, а і юридичних колізій.

В умовах сьогодення право на інформацію слід тлумачити крізь призму об'єктивного та суб'єктивного права.

Право на інформацію як суб'єктивне право громадян досліджувала І. Д. Тіновицька [178, с. 29–41], яка визначала його як право отримання різних даних і відомостей, необхідних для виконання всіх життєвих функцій як кожної людини окремо, так і різних об'єднань людей, суспільства загалом, усіх його структур. На думку В. А. Дозорцева, право на інформацію охоплює право на отримання інформації і право на її розповсюдження [37, с. 28–36].

У змісті суб'єктивного права на інформацію Л. А. Сергієнко та І. Д. Тіновицька, крім права на інформацію, виокремлюють і право громадян на захист інформації, що містить персональні дані.

Отже, суб'єктивне право на інформацію передбачає гарантовану державою можливість фізичних, юридичних осіб і держави вільно одержувати, розповсюджувати та зберігати відомості, необхідні для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів.

На підставі дефініції інформації можна стверджувати, що відомості й дані не можуть бути об'єктом права власності, оскільки інформація за своєю сутністю не є матеріальним об'єктом, тому й зазначене вище право на неї не поширюється. Суб'єктивне право власності має такі властивості: його зміст охоплює три правомочності; суб'єктом права власності може бути будь-який суб'єкт права; об'єктом правовідносин власності може бути будь-яка індивідуально визначена річ. Родові речі можуть бути об'єктом права власності за умови їхньої індивідуалізації; своє право на річ власник здійснює завжди своєю владою та у власних інтересах.

У вітчизняному законодавстві право власності на науково-технічну інформацію закріплено в ст. 6 Закону України «Про науково-технічну інформацію»:

– підставою виникнення права власності на науково-технічну інформацію є створення науково-технічної інформації власними силами й за власний рахунок;

– виконання договору про створення науково-технічної інформації;

– виконання будь-якого договору, що містить умови переходу права власності на інформацію до іншої особи;

– право власності на науково-технічну інформацію, створену кількома громадянами або юридичними особами, визначається договором, укладеним між творцями цієї інформації;

– право власності на науково-технічну інформацію, створену на кошти державного бюджету, визначається державою як шляхом прийняття загальних рішень, так і через встановлення форм договорів між державним органом, який фінансує, і виконавцем робіт зі створення науково-технічної інформації [146].

З огляду на викладене вище, слід акцентувати увагу на тому, що досі лишається неврегульованою та неуніфікованою значна частина нормативно-правових актів про інформацію.

Правом на інформацію як цивільне особисте немайнове право є нормативно забезпечена можливість особи вільно збирати, зберігати, обробляти й поширювати інформацію в будь-який не заборонений законодавством спосіб.

Право збирати інформацію – це нормативно забезпечена можливість особи здійснювати комплекс дій, метою яких є поява певної інформації в суб'єкта.

Право зберігати інформацію слід тлумачити як нормативно забезпечену можливість особи тримати на будь-яких інформаційних носіях зібрану первинну чи перероблену інформацію протягом певного проміжку часу.

Право обробляти інформацію – це нормативно забезпечена можливість особи змінювати первинну інформацію.

Право поширювати інформацію – нормативно забезпечена можливість особи здійснювати комплекс дій з метою зробити доступною для визначеного чи невизначеного кола осіб певну інформацію.

Здійснення прав, закріплених у ст. 34 Конституції України, 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, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя. Ця норма ґрунтується на положеннях актів міжнародного законодавства, до яких слід апелювати для того, щоб з'ясувати, наскільки українське законодавство і практика відповідають міжнародним стандартам.

З метою визначення інформації як самостійного об'єкта цивільного права, а також товарності інформації і типу зобов'язальних відносин з приводу неї Є. В. Петров пропонує таку класифікацію інформації:

- а) приватноправового – публічно-правового змісту;
- б) обігвоздатна – необігвоздатна;
- в) загальнодоступна – нерозкрита (з обмеженим доступом);
- г) приватна – офіційна;
- д) для комерційного використання – для вільного, звичайного, наукового, освітянського використання [119, с. 250].

Здійснивши порівняльно-правовий аналіз визначення поняття інформації, регламентованого законами України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації», слід зауважити, що відповідно до першого закону інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді; згідно з дефініцією, що міститься в другому Законі, публічна інформація – це

відображена та задокументована будь-якими засобами й 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 [141]. У такій конклюдентній стає очевидним, що відмінність між цими видами інформації виявляється через суб'єкта, що є розпорядником інформації.

Під час Нобелівської лекції Андрій Сахаров зазначив: «Я глибоко вдячний за присудження мені високої нагороди – Нобелівської премії Миру – і за надану можливість виступити сьогодні перед вами. Я з особливим задоволенням сприйняв формулювання Комітету, у якому акцентовано на ролі захисту прав людини як єдиної міцної основи для справжнього й довговічного міжнародного співробітництва. Ця думка видається мені дуже важливою. Я переконаний, що міжнародна довіра, порозуміння щодо роззброєння та міжнародна безпека не мислимі без відкритості суспільства, свободи інформації, свободи переконань, гласності, свободи переміщення та вибору країни проживання...» [107, с. 39].

У ст. 19 Загальної декларації прав людини сформульовано визначення права на доступ до інформації: «...Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами й незалежно від державних кордонів... Зазначені свободи можуть бути обмежені у випадках, коли це встановлено законом з метою забезпечення належного визнання і поваги прав та свободи інших осіб, задоволення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві» (ст. 29) [44].

У Міжнародному пакті про громадянські та політичні права гарантії доступу до інформації сформульовано так: «...Кожен повинен мати право на свободу думки і слова; це право включає свободу збирати, отримувати й

поширювати інформацію та думки різних видів усно, письмово чи друком, незважаючи на кордони...» [105].

Свобода слова і думки забезпечується також Конвенцією з прав людини. Зокрема, у ст. 10 цього міжнародного документа чітко зазначено, що в країнах-членах Ради Європи свобода доступу кожного до офіційних документів є засобом публічного нагляду за діями влади та показником розвитку демократії.

Розвиток правового регулювання засад формування європейського інформаційного суспільства відбувається в чітких межах інформаційної політики ЄС, яка ґрунтується на концепції європейського інформаційного суспільства, сформульованої 1994 року в доповіді «Європа і глобальне інформаційне суспільство: рекомендації для Європейської Ради ЄС» (у науковій літературі використовують іншу назву – доповідь М. Бангемана) [41, с. 221].

Загалом прийняття Хартії основних прав Європейського Союзу провідні європейські юристи оцінюють як доказ того, що ЄС є не лише економічним утворенням, а й простором свободи, безпеки та правосуддя, фундаментом якого стала зазначена Хартія [42, с. 35].

Окремо розглянемо практику доступу до інформації країн ЄС щодо товариств (юридичних осіб).

Прийнята 1968 року Перша директива (так звана Директива про гласність) започаткувала гармонізацію корпоративного права ЄС. Згодом її замінено корпоративною Директивою 2009/101/ЕС від 16 вересня 2009 року. У ній розглянуто три групи питань щодо захисту інтересів третіх осіб. По-перше, у Директиві визначено основні документи й мінімальний обсяг інформації, що підлягають пред'явленню під час реєстрації компанії, а також публікації у відповідному офіційному журналі держави-члена, у якій компанію зареєстровано. По-друге, у Директиві врегульовано питання дійсності зобов'язань, узятих на ім'я компанії її керівними органами. По-третє, цей документ містить вичерпний перелік випадків, у яких товариство

може бути визнано недійсним, а також низка положень щодо зворотної сили такого визнання.

До переліку обов'язкових для публікації документів компанії, згідно зі ст. 2 Директиви, належать: статут і засновницькі акти товариства, а також будь-які зміни до них; інформація про представницькі органи й органи контролю товариства, а саме: імена осіб, призначених на ці посади, термін і коло їх повноважень; документи фінансової звітності й бухгалтерського обліку товариства на кожен фінансовий рік, зокрема розмір статутного капіталу, кількість оплачених акцій; інформація про перенесення юридичної адреси товариства, реорганізацію та ліквідацію товариства, а також будь-які судові рішення про недійсність товариства. У разі ліквідації товариства опублікуванню також підлягає інформація про терміни закінчення ліквідації та імена призначених ліквідаторів. За власним бажанням товариство може опублікувати й іншу інформацію [40, с. 331; 41].

Оприлюднення зазначених відомостей здійснюються шляхом:

- 1) публікації їх в офіційному виданні відповідної держави;
- 2) ведення офіційної справи на кожне товариство в державному реєстрі. Засвідчену копію такої справи чи її частини надають будь-якій особі на письмовий запит;
- 3) встановлення необхідності включення в бланки листів та інших вихідних документів товариства відомостей про правову форму й місцезнаходження юридичної особи, а також номер справи товариства та назву реєстру, у якому вона знаходиться.

Водночас компанія повинна забезпечити відповідність опублікованої інформації тій, що міститься в торговому реєстрі. Якщо інформація в цих двох джерелах не збігається, компанія не може використовувати опубліковану інформацію проти третіх осіб. Треті ж особи можуть посилатися на опубліковану інформацію в суді, якщо тільки компанія не доведе, що вони знали про інформацію, яка міститься в торговому реєстрі.

Усі документи й відомості, що підлягають опублікуванню, заносять до справи або реєструють у реєстрі. З 2007 року це здійснюють в електронній формі. Надавати такі відомості й документи компанії можуть як в електронній, так і в паперовій формах, якщо держава-член не встановлює зобов'язання надавати їх лише в електронній формі [40, с. 322].

Ми поділяємо думку Н. В. Кушакової-Костицької, яка стверджує, що основними орієнтирами сучасної української політики в інформаційній галузі, які спрямовані захищати наші права й свободи та вітчизняний інформаційний простір, нарощувати національний інформаційний ресурс, мають стати прагнення українців орієнтуватися на європейські гуманітарні цінності [96, с. 97].

В Україні інформацію за порядком доступу поділяють на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. У ч. 2 ст. 20 Закону України «Про інформацію» передбачено, що будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом [144], проте не закріплено поняття цих видів інформації. Учені по-різному називають вид інформації з відкритим доступом, що властиво й українському законодавству.

Ми вважаємо слушною думку авторів, які стверджують, що вичерпне визначення відкритості інформації запропонувала Т. Гожинська: «Відкритість – відносна відсутність перешкод в одержанні інформації та можливості інформувати інших, тобто можливість шукати, запитувати, одержувати, а також передавати й поширювати інформацію. Це можливість людини одержувати інформацію не тільки стосовно себе самої (якщо така інформація є в певних організаціях чи установах), а й також щодо соціальних, політичних, державних і регіональних питань. Відкритість означає відносно необмежений доступ до всіх видів інформації, документів, діяльності й мотивів... Це означає відсутність заборони на оприлюднення інформації, хоча відсутність обов'язкового доступу не означає неможливість розголошення інформації (або доступу до неї)» [215, с. 27–28].

Отже, відкрита інформація – це законодавчо визначена інформація, доступ, розповсюдження та використання якої не можуть бути обмеженими.

Відкрита інформація створюється за рахунок бюджетних коштів, і право власності на інформацію належить народу України. Суб'єкти інформаційних правовідносин мають право безкоштовно отримувати й використовувати відкриту інформацію для власних потреб.

Попри те, що Закон України «Про інформації» було прийнято 2 жовтня 1992 року, тобто раніше за чинну Конституцію України, у ньому знайшли відображення доктринальні положення, визначені раніше в науці конституційного права. У цьому контексті структурно, сутнісно та змістовно Закон України «Про інформацію» цілком відповідає чинній Конституції України, проте не відповідає їй за назвою, адже це не «Закон», а «Основи законодавства у сфері інформації» [195, с. 126].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами й 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 [141].

Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. У Законі України «Про доступ до публічної інформації» зазначено, що публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що надає можливість для її автоматизованого оброблення електронними засобами, вільного та безоплатного доступу до неї, а також подальшого її використання.

Розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати й регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних і на своїх веб-сайтах.

Будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, зокрема з комерційною метою, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власного продукту, публічну інформацію у формі відкритих даних з обов'язковим посиланням на джерело отримання такої інформації.

Створення та забезпечення функціонування єдиного державного веб-порталу відкритих даних здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері електронного урядування (ст. 10-1) [141].

Одним із ключових аспектів публічності політики є реалізація права громадян на інформацію, доступ до інформації про діяльність органів державної влади. Відкритість органів влади, оприлюднення інформації про їхні дії є не лише справою громадян, а свідченням зрілості органів влади в контексті довіри до суспільства, одним з індикаторів демократичних перетворень [11, с. 15].

У законах України «Про інформацію», а також «Про доступ до публічної інформації» закріплено поняття та перелік видів інформації з обмеженим доступом. Отже, відповідно до норм чинного законодавства України, інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація.

Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежений фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених Законом України «Про інформацію» [141].

Відповідно до рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К. Г. Устименка), до конфіденційної інформації, зокрема, належать: відомості

про особу (освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, дата і місце народження, майновий стан та інші персональні дані, медична інформація, тобто відомості про стан здоров'я людини, історію її хвороби, мету запропонованих досліджень і лікувальних заходів, прогноз можливого розвитку захворювання, зокрема про наявність ризику для життя і здоров'я, що за своїм правовим режимом належать до конфіденційної, тобто інформації з обмеженим доступом [161].

У ст. 11 Закону України «Про інформацію» встановлено, що «до конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження». На підставі цих положень можна стверджувати, що не вся інформація про особу є конфіденційною і що конфіденційна інформація є лише підвидом інформації про особу; інакше не було б потреби застосовувати поняття «конфіденційна інформація про особу», а також встановлювати, яка саме інформація про фізичну особу є конфіденційною.

Таємна інформація, про що зазначено вище, повинна містити державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування. Щоб детально розглянути кожну із цих таємниць, слід проаналізувати положення нормативних актів, які регламентують ці поняття.

Закон України «Про державну таємницю» (ст. 1) тлумачить державну таємницю як вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки й техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані в порядку, встановленому Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою.

Закон України «Про банки і банківську таємницю» (ст. 60) банківською таємницею визначає таку інформацію щодо діяльності та фінансового

становища клієнта, яка стала відомою банку в процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним чи третім особам під час надання послуг банку.

Безпосередній зв'язок конфіденційної інформації з професійною таємницею засвідчує ст. 10 Правил адвокатської етики [133], у якій зазначено, що дотримання принципу конфіденційності є необхідною і щонайважливішою передумовою довірчих відносин між адвокатом і клієнтом, без яких є неможливим належне надання професійної правничої (правової) допомоги, здійснення захисту та представництва. Тому збереження конфіденційності будь-якої інформації, яка визначена предметом адвокатської таємниці Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» або становить персональні дані про фізичну особу, охоронювані законодавством з питань захисту персональних даних, є правом адвоката у відносинах з усіма суб'єктами права, які можуть вимагати розголошення такої інформації, та обов'язком щодо клієнта й тих осіб, кого ця інформація стосується.

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», адвокатською таємницею є будь-яка інформація, що стала відома адвокату, помічнику адвоката, стажисту адвоката, особі, яка перебуває в трудових відносинах з адвокатом, про клієнта, а також питання, з яких клієнт (особа, якій відмовлено в укладенні договору про надання правової допомоги з передбачених цим Законом підстав) звертався до адвоката, адвокатського бюро, адвокатського об'єднання, зміст порад, консультацій, роз'яснень адвоката, складені ним документи, інформація, що зберігається на електронних носіях, інші документи й відомості, одержані адвокатом під час здійснення адвокатської діяльності [137].

Законодавче визначення поняття «конфіденційна інформація» містить і Закон України «Про доступ до публічної інформації»: конфіденційна інформація – інформація, доступ до якої обмежений фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, і яка може поширюватися у

визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов [141].

Крім того, зазначений Закон висвітлює зміст й інших видів інформації з обмеженим доступом.

Службова інформація – інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробленням напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; інформація, зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці [141].

Деякі науковці класифікують інформацію на підставі різноманітних критеріїв, зокрема, залежно від джерела її отримання, кола питань, які вона висвітлює, джерел її передання та надходження, конкретного змісту, форми передання тощо.

Суспільство завдяки розвитку інформаційно-телекомунікаційних мереж дістає можливість формувати національні інформаційні ресурси, які забезпечують стійкі темпи економічного зростання в умовах обмежених природних, трудових, фінансових та інших ресурсів.

Завдяки створенню належних умов для функціонування інформаційної сфери в державі зміцнюються її внутрішньополітичні та міжнародно-правові позиції.

За результатами соціологічного опитування щодо шляхів удосконалення реалізації права на доступ до інформації, 37 % респондентів зазначили, що найефективнішим є внесення змін до Конституції України щодо закріплення принципу вільного доступу до інформації, 22 % вважають таким прийняття нового Закону України «Про інформацію» з урахування положень Модельного закону про свободу інформації та практики Європейського суду з прав

людини (ЄСПЛ) щодо права на доступ до інформації; 34 % – запровадження посади інформаційного комісара/омбудсмена з дотримання права на інформацію; 7 % вважать за необхідне внести зміни й доповнення до Законів України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації» (додаток Д).

Отже, перехід України до інформаційного суспільства передбачає виконання широкого комплексу заходів, найважливішим з яких є розвиток інформаційних технологій і комплексів інформаційно-комунікаційних послуг для різних сфер життя громадян у державі, що орієнтовані на розширення доступу до національних та світових інформаційних ресурсів. У різних формах інформація є центральним об'єктом регульованих відносин в інформаційній сфері або таких, що підлягають правовому регулюванню. Сукупність їх утворює особливий вид правовідносин – інформаційні (інформаційно-правові), що є складником комплексної галузі – інформаційного права.

## **1.2. Генеза конституційно-правового закріплення та забезпечення доступу до інформації**

Відмітною рисою XXI ст. є становлення права на інформацію. Тому за цих умов активно розвиваються інформаційні та комунікаційні відносини між людьми, формуються умови для ефективного використання знань для виконання найважливіших завдань управління суспільством і демократизації суспільного життя. Прямуючи до постіндустріальної цивілізації, світова спільнота обирає різні шляхи розвитку права на інформацію та доступу до неї.

У Стародавньому Китаї (VII ст.) було здійснено першу спробу реалізувати право на інформацію, що пов'язано з діяльністю чиновників. Так, імператор Тайцзун (627–649) запровадив спеціальний орган – «імператорський цензорат». До нього входили високоосвічені чиновники, обов'язки яких

передбачали не лише ведення обліку розпоряджень і листування, а й виконання завдань щодо критики дій уряду і навіть імператора. Імператорський цензорат доповідав про факти недбалості, порушень і хабарництва, які могли вчиняти китайські чиновники. За умови відсутності засобів масової інформації цензорат у Китаї реалізував також функції преси [220, с. 3]. Попри те, що ці вияви контролю за діяльністю державних органів не дістали подальшого розвитку і не трансформувалися в право на доступ до інформації, на їх підставі А. Чайденіус (Anders Chydenius – мислитель, священник, політичний діяч Швеції та Фінляндії, один з видатних лібералів і реформаторів XVIII ст.) розробив закон, який нині вважають першим у світі законом про доступ до інформації [211, с. 98–101].

У країнах Європи розширення торгівлі посприяло тому, що купці потребували дедалі точнішої інформації про події та явища, що відбуваються у світі. Із XIV ст. листування купців стало своєрідною системою кореспонденції та обміну інформацією [24, с. 59]. У приватне листування вміщували докладні повідомлення про засідання парламентів, воєнні події, кількість зібраного врожаю, рівень податків тощо. Саме з кореспонденції, яку було опубліковано в друкованих виданнях наприкінці XVI – початку XVII ст., одержували інформацію. Однак лише незначна частина новин у газетах була відкритою та доступною для населення. У ті часи листування вважали надійним і швидким джерелом повідомлення та передання інформації, а газета виконувала функцію своєрідного інформаційного органу другорядного порядку [201, с. 65]. Невдовзі ситуація змінилася. Певну роль в історії становлення права на інформацію в Європі відіграло завезення кави та відкриття перших кав'ярень, що стали не тільки місцем обміну новинами, а й джерелом інформації для перших газет, які й стали поширювачами новин. Зокрема, кав'ярня, яку відкрив у Лондоні наприкінці 80-х років XVI ст. англієць Ллойд, стала видавати щось схоже на збірник новин, який дістав назву «Ллойд'з Ньюз». Редактор іншої газети «Тетлера» кваліфікував різноманітні новини залежно від того, яка саме

кав'ярня була джерелом інформації. Це було майже так само, як нині газети подають агенції новин у вигляді джерел інформації [109, с. 19].

Історія права на інформацію нерозривно пов'язана з історією свободи слова, думки та преси. Значення друкованого слова було гідно оцінено після винаходу книгодрукування тими, кому це слово загрозувало викриттям і плямуванням. Перші спроби встановлення попередньої цензури припадають на XV ст., щойно стали з'являтися друковані видання. У Кельні місцеві єпископи встановили духовну цензуру. Папа Олександр VI 1501 року видав буллу (указ) про встановлення цензури, оскільки з'являлося «багато книжок, трактатів, які проповідували неправдиві та згубні позиції й доктрини, навіть що суперечили християнській вірі». 1515 року, незадовго до Реформації, було видано новий указ (буллу), що встановлювала духовну цензуру в усьому католицькому світі. В Англії за часів Генріха VIII спалювали протестантські книжки, а коли король вирішив відійти від католицизму – почали палити католицькі. За Едуарда VI цей процес тривав [175, с. 152]. Уперше офіційну світську цензуру було встановлено в Німеччині, після проголошення Реформації у 1529–1530 роках. В Англії перше королівське розпорядження про цензуру було видано 1530 року. Час розвитку книгодрукування збігся з епохою розвитку абсолютизму. У той час між книгою як основним джерелом інформації, а в певному значенні – і правом на інформацію, і абсолютною монархією в союзі з могутньою церквою почалося жорстоке протистояння. Однак слово перемогло сили, які виступали проти нього [197, с. 115]. Першим захисником свободи друку та права на інформацію в Англії вважають Джона Мільтона. У політичному памфлеті «Ареопагітика. Промова до англійського парламенту про свободу друку» Джон Мільтон переконливо доводив необхідність скасування цензури. Першим випадком юридичного захисту свободи слова та права на інформацію на північноамериканському континенті була справа видавця Петера Зінгера [104, с. 55].

Початок формування основ права на інформацію збігається з переходом суспільства до капіталізму. Уперше у світі охорону права на літературну власність (право копірайту) було запроваджено 1545 року у Венеціанській республіці. Цей закон забороняв публікувати твори без згоди їхнього автора. Невдовзі англійський парламент прийняв «Статут Анни», названий так на честь тодішньої англійської королеви. Цей законодавчий акт надавав авторові будь-якої книги виключне право на її друк протягом 14 років від дати її першої публікації з можливістю продовження цього права ще на 14 років. Поява «Статуту Анни» була зумовлена необхідністю захисту інтересів авторів творів і книговидавців, що несли витрати на друкування книжок, шляхом надання на певний період монополії на видання відповідних творів [35].

Зародження інформаційної відкритості історики також виявляють у давніх слов'янських містах з їхніми традиціями виносити на всезагальне обговорення спірні питання колективного співжиття [81, с. 252].

У слов'ян бажання бути поінформованими та володіти правом на інформацію виявилось в традиції виносити на загальне обговорення суперечливі питання колективного співжиття. Зазначене охоплювало окремі значні самостійні історичні періоди розвитку української державності протягом тисячоліття: Київська Русь, Галицько-Волинське князівство, Велике князівство Литовське та Річ Посполита, період Козацької Республіки (Війська Запорізького), Гетьманської держави та період приналежності українських земель до складу Російської та Австрійської імперій. Відмітна особливість цього етапу полягала в тому, що становлення і розвиток права на інформацію проходили в умовах класово-станових відносин феодалізму та раннього капіталізму. Передумовами становлення та розвитку права на інформацію в цей період є вічова демократія Київської Русі, де головною формою участі населення у вирішенні важливих державних і громадських справ було віче, у якому могли брати участь усі чоловіки, крім холопів, і де вони мали змогу висловити свої думки, пропозиції тощо, тобто довести інформацію до інших

осіб. Протягом періодів Галицько-Волинського князівства за часів приналежності українських земель до складу Великого князівства Литовського та Речі Посполитої послабився вплив вічевої демократії на політичне життя, обмежено можливості участі для нижчих верств українського населення в політичному житті, що обмежувало їхнє право на інформацію [81, с. 243]. За часів правління Богдана Хмельницького діяла певна програма, спрямована на охорону прав і вольностей народу Руського, які розглядали не лише як право української нації на самовизначення, а і як захист фундаментальних, природних прав кожного українця. Подальший процес закріплення прав і вольностей людини відбувався уже за часів правління гетьмана Івана Виговського. Гадяцькі статті 1658 року вперше у світі встановлюють свободу віросповідання та розширюють обсяг права на свободу світогляду, оскільки доповнюють його правом на вибір освіти та свободу на заняття науковою діяльністю, свободу слова: «Гімназії, тобто навчальні доми, школи, друкарні та колегії, скільки їх потрібно без перепон ставити буде вільно і вільно науки відправляти та книги друкувати всякі, і в полеміці про віру» [27]. За часів Російської імперії відбувалися спроби перетворити пресу на допоміжний засіб управління державою. Намагаючись перетворити Російську імперію на європейську державу, Петро I започаткував видання «Відомості Московської держави». У той час у європейських країнах саме в таких «Відомостях» оприлюднювали інформацію про урядові акти й події, що відбувалися в придворному житті [34, с. 23]. Важливим є те, що в Російській імперії, як і в усіх європейських країнах, за часів правління Петра I преса та майже всі видання на етапі свого становлення і розвитку зазнавали впливу цензури [188, с. 81].

Після смерті українського гетьмана Івана Мазепи 5 квітня 1710 року в м. Бендери одночасно з обранням гетьманом генерального писаря Пилипа Орлика було ухвалено «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького» [116]. Саме Конституція Пилипа Орлика стала договором, підготовленим гетьманом Війська Запорозького Пилипом Орликом і

старшиною та козацтвом усього війська. Цей документ, що визначав права й обов'язки всіх членів війська, підписав кошовий отаман Кость Гордієнко. Написаний латиною і староукраїнською мовами, документ містив преамбулу та 16 статей, що стали пам'яткою української політико-філософської та правової думки. Українські історики стверджують, що Конституція Пилипа Орлика є однією з перших європейських конституцій нового часу [173, с. 145–166]. У розділі 6 Конституції було передбачено: «Якщо надходитимуть якісь листи з іноземних країн чи областей, адресовані Ясновельможному Гетьманові, тоді належить Його Ясновельможності повідомляти (про них) Генеральну Старшину, а також розкривати відповіді, і щоб не було таємної писемної кореспонденції особливо чужоземної і такої, яка могла б завдати шкоди цілісності батьківщини і загальному благу...» [116, с. 238].

На думку В. Серьогіна, Конституція Пилипа Орлика створила максимально відкриту для всіх державну систему, перетворивши органи державної влади на публічні не лише за сферою діяльності, а й за методами здійснення владних повноважень [165, с. 16]. Таку позицію обстоює і В. В. Речицький: «У ст. 6 цієї Конституції містилося положення, що було прототипом сучасного принципу гласності і у свою чергу слугувало однією з гарантій від можливого свавілля та зловживання владою» [153, с. 160].

Було проголошено відкритість влади, тобто право збирати приватні й публічні ради, на яких «обмірковувати спільне благо батьківщини...», чим започатковано принципи гласності, відкритості органів влади, доступність їх рішень широкому колу осіб. Юридично було забезпечено право на свободу слова, вільне поширення інформації. Зокрема, старшинам, полковникам і радникам було надано право в разі, якщо Гетьман відхиляється від законів або завдає шкоди вольностям, скористатися повною свободою голосу, щоб публічно на раді висловити докір Гетьману, вимагаючи звіту щодо порушення законів і вольностей батьківщини. Гетьману не дозволено ображатися чи мститися за публічно або приватно висловлені докори, тобто заборонено було

переслідування за критику. Започатковано систему державного поштового зв'язку, передбачено посади гінців. Під впливом історичних обставин Конституцію П. Орлика не було втілено в життя, однак вона стала видатною пам'яткою культури нашого народу. Державотворчі ідеї часів українських гетьманів козацької доби, передусім щодо утвердження її демократичних традицій, зберігають свою цінність і нині. Цей документ засвідчив усвідомлення керівництвом українського козацтва того, що управління потребує прозорості [27]. Смерть Карла XII під час Норвезької кампанії стала сигналом до утвердження в країні парламентської форми правління, що було зумовлено загрозою розростання самодержавства в країні. З 1719 року у Швеції розпочалася «золота епоха свободи», що тривала аж до встановлення Густавом III абсолютизму внаслідок учинення перевороту (1772) [109, с. 23]. Саме в цей період, 1766 року, у Швеції було прийнято перший у світі закон «Про свободу друку». Він містив 15 параграфів і відрізнявся від сучасних законів про право на інформацію [216, с. 8–17]. У ньому не було передбачено детальну процедуру доступу до документів, особливу гарантію такого доступу. На той час це був революційний закон, адже в ньому проголошено не лише свободу друку та право на інформацію, а й уперше у Швеції та Європі – право кожного громадянина на безкоштовний доступ до всіх офіційних документів, зокрема звітів і протоколів парламентських комісій, а також до архівів з правом отримувати копії архівних документів [181, с. 36]. Оскільки основним джерелом здобуття інформації про діяльність органів влади (постанови, накази, рішення суддів тощо) для публіки XVIII ст. були газети, закон передбачав право вільно публікувати офіційні документи парламенту, уряду й інших державних органів, їхню кореспонденцію та навіть листи голів іноземних держав, адресованих прем'єр-міністрові Швеції [109, с. 24].

За іншим напрямом розвивалося право на інформацію та свобода слова у Франції. До Великої революції 1789 року, за загальним політичним устроєм абсолютної монархії, панувала сувора попередня цензура поряд із суворою

кримінальною відповідальністю за порушення різних регламентів стосовно друку. Складання творів, які мали ворожий для уряду зміст, загрожувало вигнанням за межі королівства, в'язницею, роботами на галерах тощо. Згодом було навіть проголошено смертну кару всім, хто буде викритий у складанні та поширенні власної думки у творах антирелігійного чи антикоролівського змісту, які ображають королівську владу та порушують державний спокій. Цензура забороняла будь-який твір, що видавався їй щонайменше підозрілим за настроєм чи змістом.

Стаття 11 Декларації прав людини та громадянина 1789 року вперше в Європі проголосила свободу слова: «Вільне вираження думок і поглядів є одним із найцінніших прав людини; кожний громадянин може вільно висловлюватися, писати та здійснювати публікації, відповідаючи лише за зловживання цією свободою у випадках, визначених законом» [32]. Тобто її можна вважати першим у світі правовим актом, що закріпив право людини на інформацію майже в сучасному значенні. Декларація прав людини та громадянина і Конституція Франції (1791) стали прикладом для наслідування в країнах Європи. Зокрема, у конституціях Португалії (1826), Бельгії (1831), Швейцарії (1848), Пруссії (1850) та інших європейських держав було втілено положення щодо заборони цензури. Вони також проголошували свободу слова та друку (з певними обмеженнями, що були передбачені законом), публічність, відкритість засідань парламентів (таємні засідання були винятком). 1791 року право на інформацію було закріплено та проголошено у Конституції Польщі. Основний закон гарантував вільному польському народу право нагляду за будь-якою виконавчою владою в державі [219].

Поступово свободу інформації було визнано майже в усіх європейських державах, попередньо було скасовано цензуру. Так, Конституція Іспанії 1876 року у ст. 16 встановлювала, що всі іспанці мають право вільно виражати свої думки та переконання усно, письмово, у пресі та схожими засобами, без попередньої цензури. Відмінність у законодавчому регулюванні права на

інформацію між окремими країнами Європи полягала переважно в регламентації публікування періодичних і неперіодичних видань, переданні певної кількості екземплярів адміністрації або без нього та без повідомлення поліції про вихід нового періодичного видання. В Англії, Данії та Бельгії примірники нових видань не подавали в жодну установу, про створення жодного періодичного видання не оголошували. У Франції, Іспанії, Італії, Німеччині про кожне періодичне видання місцева адміністрація мала робити спеціальну заяву з вказівкою на порядок випуску видання, ім'я та місце мешкання відповідального редактора тощо [175, с. 166]. Під час аналізу історичного аспекту розвитку права на інформацію в Україні виявлено чимало спроб його конституційного й законодавчого закріплення та реалізації. Наприклад, ст. 18 розділу «Українці та їх права» Основного Закону 1905 року визначала право кожного українця на свободу оголошувати свої думки, ст. 22 надавала кожному вільний доступ до науки й навчання, ст. 23 встановлювала свободу друкованого слова та заборону цензури, ст. 26 декларувала право кожного звертатися до влади з петиціями, підписаними одним або багатьма, ст. 27 проголошувала недоторканність таємниці листування [52, с. 76–77].

Під час революції 1905 року виявився антинародний характер царського законодавства, яке вводило обмеження громадянських прав на свободу слова, друку, зборів і спілок. Зокрема, Тимчасові правила про пресу (24 листопада 1905 року; 18 березня і 26 квітня 1906 року) забороняли публікації, які загрожували безпеці держави, закликали робітників до страйків, а студентів – до припинення занять тощо. Ці фактори врахувала Центральна Рада в період відродження української державності (1917–1918), яким завершується перший етап у становленні й розвитку права на інформацію. Зазначене засвідчують такі основоположні акти, як Універсали, Конституція Української Народної Республіки тощо. Так, Третій Універсал (1917) проголошував право на свободу слова, друку, віри, зібрань, союзів, страйків, недоторканності особи й помешкання, право та можливість уживання місцевих мов у зносинах з усіма

установами тощо. Право на свободу поширення інформації обмежувалося лише в інтересах національної безпеки. Було проголошено, що громадянин УНР і ніхто інший на її території не може бути обмежений у правах слова, друку, сумління, організації, страйку інакше, як у випадках, передбачених законами [27]. У період гетьманату Павла Скоропадського закони про тимчасовий державний устрій України містили розділ «Права та обов'язки українських козаків та громадян», у яких було визначено, що кожен може в межах, установлених законом, висловлювати свої думки, а також розповсюджувати їх шляхом друку або іншими засобами [27, с. 106]. В Україні в другій половині XIX – на початку XX ст. ідея громадянських прав і свобод, зокрема свободи слова, друку та розвитку права на інформацію, набула значного поширення серед інтелектуальної еліти. Це право на свободу друку та слова було втілено в розробленому М. Драгомановим проєкті «Вільна Спілка». За словами знаного мислителя, держава – це союз місцевих самоврядувань, де центральна влада повинна бути лише доповненням до місцевої влади, тому в цьому проєкті не було втілено право громадян отримувати відомості про діяльність влади [162, с. 79].

Право отримувати інформацію впливає саме з принципу народного суверенітету, що є основою проєкту М. Драгоманова. Також не втілено це право й у конституційному проєкті «Самостійна Україна» Спілки народу українського. Цей проєкт розробила група членів Української народної партії (саме цей конституційний проєкт було створено під впливом ідей М. Драгоманова) [168, с. 190]. У межах, установлених цим законом, висловлювати свої думки та поширювати їх шляхом друку або за допомогою інших засобів було дозволено за підтримки Закону про тимчасовий державний устрій. Цей закон передбачав видання офіційного Вісника державних законів, що засвідчив посилену увагу до поширення правової інформації. За часів радянської влади було прийнято чотири конституції УРСР (1919, 1929, 1937, 1978), у статтях яких права й свободи людини та громадянина було частково

відображено. Уряд України регламентував порядок реєстрації та зберігання нових творів друку й друкованих матеріалів, що мали історичну цінність, у низці документів: Постанова Уккранаргоспу, Надзвичайного уповноваженого РНК у справах поліграфічної промисловості в Раднаркомі УСРР про надання обов'язкових примірників друкованої продукції в книгосховища УСРР і РРФСР (25 березня 1921 року); Циркуляр про заходи щодо зберігання друкованих матеріалів Укрполіграфвідділу (29 березня 1921 року) [173]. У Харкові 1919 року було прийнято Конституцію Української Радянської Соціалістичної Республіки, яка ґрунтувалася на марксистсько-ленінському вченні про соціалістичну революцію та диктатуру пролетаріату. Стаття 24 цієї Конституції гарантувала робітникам свободу висловлення думок [52, с. 180]. Однак це був період грубого порушення прав і свобод українців, зокрема таких важливих елементів, як свобода слова і преси, свобода поширення інформації в будь-якій формі, таємниця листування та іншої кореспонденції тощо.

В Україні було створено Центральне управління у справах друку, основними завданнями якого було здійснення саме політичної цензури, про що свідчили матеріали VII конференції КП(б)У (м. Харків, 4–10 квітня 1923 року). У Конституції УСРР (1929) проголошено свободу релігійних переконань та антирелігійної пропаганди, свободу висловлення своїх думок. Посилено економічні гарантії права на інформацію. Гарантовано свободу зібрань, мітингів, походів, свободу спілок. На державу покладено обов'язок надати громадянам повну, усебічну та безплатну освіту. Право на доступ до духовної (культурної) інформації забезпечено через подальший розвиток української національної культури, культури національних меншин. Доступ громадян до інформації про діяльність рад забезпечував обов'язок цих виборних органів регулярно звітувати перед виборцями. Водночас цензурний режим, встановлений більшовиками, став охоплювати всі сфери соціально-політичного та культурного життя народу, серед яких і журналістика [168]. Конституція УРСР (1937) проголосила принцип гласності судового процесу. Доступ до

інформації в процесі здобуття освіти забезпечувала загальнообов'язкова початкова безплатна освіта, зокрема вища; свобода слова, друку – через надання трудящим та їх організаціям друкарень, запасів паперу, громадських будинків, засобів зв'язку й інших матеріальних умов. Підлягав опублікуванню державний бюджет і звіт про його виконання [78]. 1965 року інтелігенція звернулася до Верховної Ради СРСР зі зверненням про необхідність прийняття закону «Про поширення, пошук та отримання інформації», скасування цензури з посиланням на ст. 125 Конституції СРСР. Автори звернення пропонували винести на обговорення Верховної Ради СРСР конкретний законопроект, що містив лише сім статей і більше скидався на декларацію, ніж на закон. У Радянському Союзі вперше було запропоновано на законодавчому рівні передбачити не лише право на свободу друку та слова, а й право шукати і одержувати будь-яку інформацію.

Україна, з огляду на історичні обставини, не має такої тривалої історії боротьби за свободу інформації та права на інформацію, як провідні європейські країни. У 60–70-х роках ХХ ст. у країнах Заходу вчені почали осмислювати право на інформацію. Тоді й було розпочато процес розроблення спеціальних законів, які створили механізм реалізації та захисту права на інформацію [29, с. 13].

Серед країн колишнього Радянського Союзу Україна однією з перших на законодавчому рівні закріпила право на інформацію. Це право було втілено в Законі України «Про інформацію» 1992 року, проте в ньому не було встановлено механізм реалізації права на інформацію. У першому проекті Конституції України, який було винесено на всенародне обговорення 1 липня 1992 року, було закріплено «право вільно і незалежно від державних кордонів шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати й поширювати будь-яку інформацію усно, письмово чи за допомогою друку або іншими способами на свій вибір» [168, с. 190]. Право людини й громадянина на інформацію, яке закріплено Конституцією України 1996 року, потребує

детальної регламентації з метою узгодження з міжнародними стандартами. Це констатують науковці і практики, зокрема те, що в нашій державі поки що не створено стійку нормативну базу для регулювання всіх відносин у сфері права на інформацію. Зазначене є одним з пріоритетних завдань державної політики [94]. Проблема змісту, реалізації, гарантій здійснення та захисту права людини й громадянина на інформацію потребує детального наукового розроблення з таких причин: право на інформацію є одним з основних конституційних прав людини й громадянина; досліджуване право нове для системи прав і свобод, проголошених Конституцією України; його зміст потребує спеціального дослідження; необхідним є вдосконалення механізму правового обмеження поширення інформації тощо. На думку дослідників, розвиток теоретичних положень у сфері прав людини загалом і реалізації права людини й громадянина на інформацію зокрема сприяють практичному розв'язанню низки правових проблем [117, с. 53].

Виявом демократичної політичної системи українського суспільства є право на доступ до інформації. Ознайомлення людини з інформацією щодо навколишнього середовища, власного правового статусу є конституційним правом кожної людини, оскільки знання інформації є однією з гарантій захисту прав.

Право на доступ до інформації на національному рівні забезпечують наявністю відповідних правових гарантій та ефективних механізмів здійснення цього права. В іноземних країнах право на доступ до інформації закріплено в конституціях, норми яких реалізуються в окремих процедурних законах про доступ до інформації [138].

Першими країнами, у яких громадяни одержали право на інформацію, були: Швеція (де конституційний Закон про свободу преси було прийнято 1766 року), через два століття – Фінляндія (1951). 1970 року аналогічні закони було прийнято в Данії та Норвегії, 1978 року – у Франції і Нідерландах, 1990 року – в Італії, 1992 року – в Угорщині, 1993 року – у Португалії,

1994 року – у Бельгії, а 1999 року – у Чеській Республіці, 2000 року – у Великій Британії, 2001 року – у Польщі, 2005 року – у ФРН тощо. У цих країнах відкритість стала принципом, а таємність – винятком.

12 квітня 1989 року Європейський парламент прийняв Декларацію основних прав і свобод людини, у преамбулі якої засвідчив «існування загальної правової традиції, що ґрунтується на повазі до людської гідності й основних прав» на підставі договорів про заснування Європейських співтовариств, загальних конституційних традиціях держав-членів, Європейській конвенції з прав людини, чинних документах інститутів Європейських співтовариств і прецедентного права Суду ЄС. Декларація стала документом, що об'єднав цивільні, політичні, економічні та соціальні права, серед них: право на життя, рівність перед законом, свобода пересування, право власності, право на доступ до інформації тощо.

9 грудня 1989 року держави-члени ЄС прийняли Хартію про основні соціальні права трудящих, включивши в неї право на зайнятість і винагороду, поліпшення умов життя та праці, соціальний захист, професійне навчання, а також інші права й свободи.

Згідно з ч. 27 Хартії, відповідальність за гарантування основних соціальних прав, закріплених у цьому акті, переважно несуть держави-члени відповідно до їхньої національної практики. Декларація і Хартія мають рекомендаційний характер, проте це не применшує їхнього політичного значення, а також ролі, яку вони відіграли, зокрема під час розроблення Хартії ЄС про основні права. Справи, пов'язані з порушенням прав людини державами-членами, становлять найчисельнішу категорію справ про права людини в практиці Суду ЄС.

У зв'язку із цим генеральний адвокат Суду ЄС зауважив, що «переконливі причини як принципового, так і прагматичного характеру наполягати на тому, щоб дотримання основних прав державами-членами в тих

випадках, коли вони застосовують право Співтовариства, розглядалося як питання права Співтовариства» [218, с. 333].

У країнах Центральної та Східної Європи після ліквідації тоталітарного режиму виникли сприятливі умови для запровадження інституційних механізмів захисту свободи інформації. Так, Закон Естонії «Про публічну інформацію» від 15 листопада 2000 року публічну інформацію визначив як інформацію, що записана й задокументована в будь-якій формі та будь-яким способом, отримана чи підготовлена внаслідок виконання обов'язків держави.

Закон Болгарії «Про доступ до публічної інформації» від 22 червня 2000 року публічну інформацію трактує як будь-яку інформацію, що стосується суспільного життя в державі та надає можливості громадянам висловлювати власну думку про діяльність осіб, які мають зобов'язання в межах цього Закону. Крім того, Закон розрізняє офіційну публічну інформацію та адміністративну публічну інформацію. Офіційна публічна інформація – це інформація, що міститься в актах державних органів або органів місцевого самоврядування і пов'язана з виконанням ними своїх повноважень. Доступ до такої інформації забезпечують шляхом оприлюднення. Адміністративна публічна інформація – це інформація, яку збирають, розробляють і зберігають у зв'язку з офіційною інформацією в процесі діяльності органів, причому доступ до такої інформації вільний.

Згідно із законом Польщі «Про доступ до публічної інформації» від 6 вересня 2001 року, публічна інформація – це будь-яка інформація, що стосується публічних справ.

Доцільно також розглянути відповідні положення законодавства Швеції. Зокрема, закон «Про свободу преси» 1963 року врегульовує доступ до офіційних документів, який визначено як документ, що зберігає орган публічної влади або якщо його вважають отриманим чи підготовленим органом влади. Документ містить будь-які письмові матеріали, малюнки або записи, які

можна читати, слухати, або інші носії, з яких можна отримувати інформацію за допомогою технічних засобів [25, с. 31–35].

Предметом регулювання Закону Великої Британії «Про свободу інформації» 2000 року є також доступ до інформації, якою володіють публічні органи або особи, що надають їм послуги.

Закон Словенії «Про доступ до публічної інформації» від 22 березня 2003 року встановлює процедуру доступу до публічної інформації – інформації, якою володіють публічні органи, а також яка ними створена у зв'язку зі здійсненням ними своїх повноважень. Майже в усіх законах про доступ до інформації (свободу інформації) іноземних країн утілено принцип максимального оприлюднення: «вся інформація, якою володіють публічні органи, підлягає розкриттю; винятки мають бути максимально обмежені, визначені законом; публічні органи повинні довести виникнення та правомірність таких винятків». Лише доступ до інформації, яка підпадає під такі винятки, може бути обмежено.

Відповідно до Рекомендації Ради Європи про доступ до інформації, якою володіють державні органи, до таких винятків, зокрема, належать: інтереси національної безпеки, суспільної безпеки, публічного порядку, економічного добробуту країни, попередження злочинів або запобігання розголошенню інформації, отриманої конфіденційно, захист приватного життя та інших легітимних приватних інтересів. Водночас слід урахувати особливу зацікавленість кожної особи в інформації, якою володіють органи влади та яка стосується її особисто. Майже такі самі винятки передбачено і в Модельному законі про свободу інформації.

У Рекомендації Ради Європи про доступ до офіційних документів передбачено, що «в доступі до офіційного документа може бути відмовлено, якщо оприлюднення інформації, що в ньому міститься, може зашкодити або швидше за все зашкодить інтересам, зазначеним у п. 1 (інтереси національної безпеки, право на приватність тощо), якщо тільки суспільний інтерес від

оприлюднення такої інформації не переважає над потенційною шкодою від її розкриття» [82, с. 136–138].

Цю норму втілено в законодавстві більшості демократичних держав, її успішно застосовують на практиці. Наприклад, у Законі Естонії «Про доступ до публічної інформації» йдеться, що «розпорядник інформації повинен розкрити інформацію, що стосується фактів, які викликали суспільний інтерес...». Закон Нідерландів «Про публічний доступ до урядової інформації» передбачає, що документи, які містять інформацію з обмеженим доступом, можуть бути оприлюднені тільки тоді, коли «їх важливість не перевищує важливості захищених інтересів». Схожі правові норми містяться в законодавстві Швеції, Данії, Австрії, Фінляндії, Ірландії [101].

У таких випадках можна вважати, що органи влади, приймаючи рішення про розкриття інформації (яка за режимом доступу відповідно до закону є інформацією з обмеженим доступом), керуються тим, що «суспільний інтерес» знати цю інформацію є вищим, ніж потенційна шкода від її розкриття. Наприклад, на певній території з дозволу компетентних органів влади здійснюють будівництво стратегічного об'єкта, що спричиняє забруднення навколишнього природного середовища й може негативно позначитися на житті і здоров'ї громадян. Інформація про будівництво такого об'єкта, відповідно до закону, є конфіденційною (наприклад, може становити комерційну таємницю). Проте на вимогу громадськості або ж за власною ініціативою компетентний орган влади, застосовуючи тест «баланс інтересів» та «заподіяної шкоди», може розкрити таку інформацію, оскільки шкода від нерозкриття її може бути значно істотнішою, як і суспільний інтерес знати цю інформацію, ніж потенційна шкода від її розкриття. Винятки (обмеження) із забезпечення права на доступ до публічної інформації можуть мати обов'язковий або дискреційний характер. Дискреційний характер норми про можливість відмови в доступі до інформації означає, що орган влади приймає рішення про застосування цієї норми. Це забезпечує ширшу свободу під час

пошуку рівноваги між інтересами та шкодою, що може бути заподіяна, ніж у випадку обов'язкового характеру винятків, які має бути застосовано в кожному конкретному випадку.

У разі якщо законодавство вимагає від органів влади оцінити можливі наслідки від розголошення інформації, тест «баланс інтересів» застосовують для виявлення того, чи завдасть розкриття інформації шкоди публічним інтересам загалом або індивідуальним інтересам зокрема. Такий тест передбачає зважування двох протилежних цінностей – наслідків від розкриття інформації та наслідків від її засекречення. Тест «заподіяної шкоди» застосовують тоді, коли органи влади зосереджують увагу на потенційній шкоді, що може бути заподіяна інтересам, захищеним законом. Якщо потенційна шкода, що може бути завдана певним інтересам, може бути порівняна з «протилежними» інтересами, тоді два зазначені вище тести застосовують одночасно. Майже в усіх іноземних країнах діють спеціальні інституції, відповідальні за реалізацію права на доступ до інформації. Це тимчасові органи, спеціально створені після прийняття законів про доступ до інформації та вповноважені здійснювати контроль за виконанням цих законів. В інших країнах – це постійні інституції, спеціально вповноважені забезпечувати реалізацію права на доступ до інформації. У країнах, де немає спеціального закону про доступ до інформації, а таке право закріплено в конституції, зазначені функції покладено на парламенти, омбудсменів і суди.

Поширеною практикою, яка видається найдемократичнішою, є створення та діяльність омбудсменів.

Уповноважені з питань інформації є органами парламентського контролю. До сфери повноважень омбудсмена належить нагляд за діяльністю органів влади щодо забезпечення реалізації права на доступ до інформації. Більшість омбудсменів наділені правом пропонувати парламенту скасувати, внести зміни до чинного та прийняти нові закони в цій сфері. Крім того, у низці країн омбудсмени є квазісудовими органами, що розглядають скарги осіб про

порушення їхніх прав на доступ до інформації, приймають відповідні рішення, які мають обов'язковий характер. Ефективною є діяльність такого органу в Словенії, з часу створення якого громадяни не мають необхідності звертатися до суду з питань порушення права на доступ до інформації.

В Україні не визначено охоронний режим інформації, яка регулювала б виробничу таємницю. Так, у ст. 7 Закону України «Про авторське право і суміжні права» зазначено, що охорона не поширюється на будь-яку ідею, процедуру, метод, процес, концепцію, звичайні дані, навіть якщо вони виражені, описані, пояснені, проілюстровані у творі тощо. Якщо правове положення корисної моделі, винаходу, промислового зразка, раціоналізаторської пропозиції регулюють закони України «Про охорону прав на промислові зразки», «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», «Про раціоналізаторську діяльність в Україні», то ідеї, концепції, теорії не мають правового режиму охорони в цивільно-правовому полі українського законодавства, що є принципово важливим аспектом, адже це також результат інтелектуальної творчої діяльності.

У Великій Британії захист інформації діє за принципами міжнародно-правових актів – Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та закону «Про захист даних» 1984 року. В англійській системі права відмежовано інформацію звичайного особистого характеру від інформації, яку позначають поняттям «ноу-хау» (інформація, яка має комерційну цінність, може бути таємницею виробництва та запатентованою; це можуть бути ділові консультації, управлінські навички тощо).

У Великій Британії протягом двадцяти років вживали заходів для прийняття закону про свободу інформації. Кодекс практики доступу до урядової інформації, ухвалений 1994 року, відкриває доступ до державних архівів, однак передбачає конкретні винятки. Заявки, що надійшли та були відхилені, мають право звернутися зі скаргою до парламентського міністра і парламентського омбудсмена. У травні 1999 року уряд Великої Британії виніс

на обговорення проєкт закону, який дозволив розширити доступ до державних архівів і передбачав введення посади комісара з питань інформації, який мав забезпечити виконання цього закону [217].

Гарантією реалізації більшості прав і свобод людини й громадянина є право на доступ до інформації, яке посідає важливе місце серед інших прав і свобод. Основний конституційний принцип проголошує, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» (ст. 5 Конституції України), однак, у разі відсутності інформації про дії влади, цей принцип втрачає свою силу, унаслідок чого постає загроза узурпації державної влади або зловживання нею.

В умовах сьогодення законодавство України у сфері права на інформацію охоплює інформаційно-правові норми міжнародних актів, Основного Закону, нормативних актів комплексної галузі права на інформацію в законодавстві нашої держави та інформаційно-правових норм у складі інших галузей законодавства країни.

У розділі II Конституції України, зазначає І. С. Комшальок, міститься перелік основних прав і свобод людини та громадянина, однак немає їх чіткого розмежування, класифікації. У вітчизняній теорії конституційного права їх поділяють на особисті (громадянські), політичні, соціально-економічні та культурні. Право на інформацію, закріплене в ст. 34 Конституції України (тобто право «збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію»), знані дослідники національного конституційного права відносять до політичних прав, однак право на самовираження, що передбачає і право на інформацію, очевидно, є не тільки політичним правом громадянина, а й природним особистим правом, таким як право на життя, що притаманне людині від народження, а не лише в контексті участі в політичному житті країни. Право на інформацію можна також вважати культурним правом у контексті реалізації свободи літературної, художньої, наукової і технічної творчості (ст. 54 Конституції), реалізації права на освіту (ст. 53 Конституції) тощо [63].

Реалізація соціальних та економічних прав неможлива без вільного поширення інформації. Цю думку засвідчує Декларація свободи висловлювань та інформації, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 1982 року. У ній зазначено, що свобода інформації необхідна для соціального, економічного, культурного й політичного розвитку кожної людини, вона є умовою гармонійного розвитку соціальних і культурних груп, націй, міжнародного співтовариства [31].

У цьому контексті М. В. Корнієнко висвітлює позицію деяких учених: «...Такі відомі автори, як В. Я. Тацій, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика, до особистих прав і свобод людини відносять, насамперед, право на життя, на повагу її гідності, свободу та особисту недоторканність, свободу думки і слова, світогляду та віросповідання, свободу пересування тощо. Проте до політичних прав і свобод громадян України вони відносять право на свободу друку та інформації, тобто в праві, закріпленому в ст. 34 Конституції, вбачають два різних права (відповідно до частин першої та другої цієї статті)» [83].

«Раніше В. Ф. Погорілко й інші автори право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань та право на інформацію відносили до політичних прав, хоч і зазначали, що ці права і свободи є переважно культурними (духовними), а віднесення їх до політичних прав і свобод є надмірною політизацією цієї свободи. Крім того, ці автори підкреслювали, що право на інформацію закріплене в Конституції вперше, а його здійснення може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки та у випадках, передбачених частиною третьою ст. 34 Конституції. Таким чином, у теорії конституційного права спостерігається певна еволюція щодо розуміння та визнання права на інформацію...» [124, с. 13].

На підставі аналізу змісту ст. 34 Основного Закону й ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (у редакції Протоколу № 11 від 17 липня 1997 року), де йдеться про право на свободу вираження своїх думок, що охоплює свободу отримувати й поширювати інформацію [143], у контексті

сучасного розуміння поняття інформації, ми вважаємо, що право людини на інформацію потрібно вважати конституційним особистим правом, оскільки кожен може його реалізувати незалежно від мети: на користь собі чи іншим, для політичної пропаганди або релігійної діяльності тощо. Це своєю чергою є елементами права на самовираження людини.

Тлумачення права на інформацію розширюється завдяки дослідженням фахівців у різних галузях права. Питання про правові можливості громадян в інформаційній сфері є одним з найважливіших у пошуку оптимального варіанту правового регулювання права на інформацію. Однак у спеціалізованих, міждисциплінарних і неюридичних дослідженнях різноманітні, іноді суперечливі, тлумачення інформаційних правомочностей громадян здатні знизити ефективність права на інформацію, відволікаючи увагу хоча й на не менш важливі, однак інші правові проблеми. Тому постає необхідність здійснення правового аналізу сутності права на інформацію як одного з найважливіших, базових прав людини.

Вплив на державу, суспільство, громадянина шляхом розповсюдження інформації нині є значно ефективнішим, ніж політичний, економічний і навіть військовий. Інформація стає реальною, майже фізично відчутною силою. За ступенем впливу на свідомість суспільства засоби масової інформації називають четвертою владою після законодавчої, виконавчої та судової.

На думку О. В. Харенко, «інформація» є однією з найважливіших категорій системи суспільних відносин, що зумовлює численність дефініцій інформації. Саме через складність і неоднозначність цього поняття, уявлення про яке має тенденцію постійно змінюватися в процесі стрімкого науково-технічного прогресу, сформувалися численні підходи до визначення терміна «інформація» залежно від рівня розуміння – побутового чи професійного, галузі знань тощо. Загальновизнаної дефініції інформації немає в сучасній філософсько-методологічній думці, теоретичних і прикладних науках. Із правової позиції, попри відсутність однозначного трактування змісту

досліджуваної категорії, розуміння її понятійної сутності залежно від контексту вживання і панування ідей її «невизначеності», поняття «інформація» повинно мати аксіоматичну форму, бути нормативно закріпленим, оскільки брак чіткого, регламентованого поняття може призвести до юридичних колізій під час його застосування. Законодавець визначає інформацію через такі поняття, як «відомості» й «дані», які не є тотожними за змістом, проте їх часто використовують як синоніми [189, с. 119].

Поняття «інформація» є багатозначним, його інтерпретують залежно від сфери вживання та використовують у всіх галузях науки, зокрема в правовій. У перекладі з латинської мови «інформація» (information) – це роз'яснення, виклад; тобто йдеться про відомості (або їх сукупність), предмети, явища та процеси навколишнього світу. Тобто цей термін визначають у контексті різних позицій філософів [203, с. 717].

Неодноразово межі поняття інформації змінювалися під впливом еволюції думок учених. Спершу це слово трактували як «уявлення», «поняття», потім – «відомості», «передання повідомлень». Його пов'язували виключно із соціальною сферою, комунікативною діяльністю людей. Слово «інформація» в російській мові вперше документально зафіксовано в «Духовному регламенті» 1721 року в значенні надання пояснень про що-небудь.

Розглядаючи розвиток права на інформацію в історичному контексті, можна дійти висновку, що кожне наступне покоління намагалося захистити права людини надійніше, ніж попереднє, забезпечити більший обсяг прав і свобод. Кожний крок на історичному шляху надавав нових якостей правам людини й громадянина на інформацію та доступ до неї, однак цей процес відбувався не стихійно, а завдяки постійній боротьбі громадян за свої права та свободи. Він і досі не втрачає актуальності для України.

Розвиток права й держави, які впродовж тисячоліть є головними засобами організації суспільства, відбувається на підставі синтезу інформації про вчорашній і сьогоднішній стан та ситуацію в ньому. Крім цього,

демократичність і ступінь цивілізованості кожного суспільства визначають тим, наскільки вільними почуваються його члени, а також відомостями про те, чи реально реалізовано їхні громадянські, політичні, соціально-економічні та культурні права.

### **1.3. Методологія дослідження конституційно-правових основ забезпечення доступу до інформації**

У науці конституційного права важливе значення мають питання методологічного спрямування. Це зумовлено потребою в пошуках шляхів підвищення впливу результатів конституційно-правових досліджень на формування демократичної, правової держави в Україні, зокрема на забезпечення основних прав і свобод людини та громадянина. У цьому сенсі вдалою є думка В. Ф. Мелашенка про те, що: «методологічна підготовка спеціалістів з конституційного права має своїм завданням озброєння їх необхідними знаннями, які забезпечать практичну віддачу» [67, с. 92]. Тому актуальність з'ясування методологічних засад дослідження забезпечення права особи на доступ до інформації не викликає сумнівів з огляду на потребу нормативних коригувань і подальших наукових розробок у цьому напрямі.

Слід зазначити, що в процесі наукового дослідження важливу роль відіграє проблема визначення методології та її правильне застосування, оскільки від цього залежить достовірність отриманих результатів. Передусім це стосується правових досліджень, у яких хибні уявлення та помилки можуть призвести до негативних наслідків.

Методологія, яку застосовує дослідник, має відображати специфіку процесу дослідження, тобто орієнтувати його на послідовність здійснення пізнавальних процедур, правильне застосування теоретико-понятійного апарату, виокремлення аспектів, які підлягатимуть аналізу, тощо. На думку

Р. Циппеліуса, методологія «позначає спосіб раціонального, зрозумілого, а отже, контрольованого пошуку відповідей на ще не вирішені питання» [196, с. 3].

Успіх будь-якого дослідження також залежить від вдало дібраних принципів, методологічних підходів, методів та правильного їх використання. Це надає можливість не лише висвітлити сутність теоретичних питань досліджуваного об'єкта, а й майже втілити їх у життя. Більшість науковців схиляються до думки про те, що вибір методологічного інструментарію зумовлений предметом наукового дослідження. Однак є і протилежні погляди, зокрема, академік М. В. Костицький як прихильник поліметодологічного підходу й методологічної свободи дослідника зазначає: «не предмет визначає метод, а дослідник. Він може як методологію обрати будь-яку теорію, пов'язану з нею систему категорій, понять, правил і через призму цієї теорії (як готової методології) пізнавати юридичну дійсність, а може сам (якщо він здатний) виробляти власну методологію. З другого боку, прихильність до певної методології, застосування її в пізнанні теж може давати позитивні результати для розвитку науки» [88, с. 21].

Оскільки предметом пізнання в нас є право на доступ до інформації, то важливим дослідницьким кроком є визначення того методологічного інструментарію, який максимально сприятиме комплексному та ґрунтовному дослідженню певних його аспектів.

Формування методології наукового осмислення забезпечення права на доступ до інформації має відбуватися в межах методології юридичної науки загалом і методології конституційного права зокрема, а також з огляду на попередній теоретико-методологічний досвід вивчення правових явищ.

Отже, вважаємо за необхідне з'ясувати, як слід тлумачити методологію загалом. Слід акцентувати увагу на тому, що в науковому просторі поняття «методологія» не має однозначної дефініції. Традиційно його прийнято розглядати у двох аспектах:

1) як систему принципів, методів і логічних прийомів, які застосовують у процесі дослідження відповідної сфери діяльності;

2) як вчення про цю систему.

Так, наприклад, В. М. Шейко та Н. М. Кушнарєнко визначають це поняття як концептуальний виклад мети, змісту, методів дослідження, які забезпечують отримання максимально об'єктивної, точної, систематизованої інформації про процеси та явища [200, с. 56]. Професор Ю. І. Римаренко зазначає: «Методологія – це не просто набір методів або й навіть їх система, а певним чином сформована ідеологія науково-аналітичної роботи, що ґрунтується на певних припущеннях, ідейно-теоретичних засадах, ціннісних постулатах, які загалом задають науково-пізнавальний горизонт (парадигму) ставлення людини до світу, суб'єкта до об'єкта, який вивчається та змінюється в процесі людської діяльності» [154, с. 157]. У своїй статті «Деякі питання методології юридичної науки» М. В. Костицький пропонує таке визначення: «Методологія – це вчення, цілісна теорія з поняттями й категоріями, світогляд, через призму яких і здійснюється пізнання з допомогою методів відповідно до технології їх застосування – методикою» [86, с. 6]. Відомий вітчизняний учений-правознавець М. С. Кельман вважає, що методологія – це вчення про структуру, логічну організацію, методи, засоби й форми діяльності дослідника в процесі пізнання ним досліджуваних явищ [55]. На думку Д. А. Керімова, методологія є явищем інтегральним, таким, що об'єднує низку компонентів: світорозуміння та фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні філософські закони й категорії, загальні та конкретно-наукові методи. Тому, зауважує вчений, методологію не можна зводити до одного із зазначених елементів, зокрема до методу чи вчення про методи, оскільки за її межами тоді залишаться інші компоненти [57, с. 46].

В умовах сьогодення також не напрацьовано єдиного погляду щодо методології юридичної науки. Проте загалом це поняття трактують як вчення про систему підходів, методів і способів пізнання, а також теоретичні засади їх

використання під час дослідження державно-правових явищ. Зокрема, С. Д. Гусарев і О. Д. Тихомиров зазначають: «Методологія юридичної науки – це система принципів і способів організації, побудови та здійснення теоретико-пізнавальної юридичної діяльності у сфері дослідження державно-правової дійсності, а також вчення про цю систему» [30, с. 68].

Тепер розглянемо методологію конституційно-правової науки, формування якої відбувалося в такі способи: по-перше, шляхом трансформації вже апробованих методів науки радянського державного права; по-друге, шляхом запозичення позитивно зарекомендованої наукової методології, яку не визнавали в науці радянського державного права, але практикували в іноземній науці конституційного права; по-третє, шляхом залучення до методологічного апарату науки конституційного права методів, які використовують в інших науках, – соціології, політології, психології, статистиці, кібернетиці, теорії управління, синергетиці тощо [186, с. 109].

Вчені-конституціоналісти визначають методологію науки конституційного права по-різному. До прикладу, В. Ф. Мелашенко вважає, що це вчення про методи пізнання, теоретичне обґрунтування використовуваних у науці методів і способів пізнання конституційно-правової діяльності, теорія методів, сукупність певних теоретичних принципів, логічних прийомів і конкретних способів дослідження конституційно-правових явищ; система певних теорій, гносеологічних й онтологічних принципів, законів, категорій, які опосередковують загальні властивості та зв'язки буття і наукового пізнання [103, с. 185]. Сучасні вітчизняні вчені В. Ф. Погорілко й В. Л. Федоренко методологію науки конституційного права тлумачать як комплексне світоглядне, філософсько-правове вчення про принципи й методи, які використовують у цій юридичній науці для пізнання юридичних якостей і властивостей об'єкта відповідних наукових досліджень [123, с. 186]. На думку Б. В. Калиновського та Т. О. Кулик, методологія конституційно-правової науки – це вчення про методи, принципи та правила їх застосування під час

здійснення дослідження явищ у конституційно-правовій сфері (статичних і динамічних елементів конституційно-правової дійсності), що є предметом відповідної галузі юридичної науки [53, с. 49].

Таким чином, на підставі розглянутих дефініцій можна дійти висновку, що методологією дослідження конституційно-правового забезпечення права на доступ до інформації слід вважати сукупність принципів, концептуальних методологічних підходів, методів, способів і прийомів дослідження генезису виникнення та розвитку цього права людини, його теоретичної основи й правової регламентації, характеристики міжнародно-правових стандартів, визначення суб'єктів і порядку забезпечення права особи на доступ до інформації.

Зауважимо, що методологія – це не просто хаотична сукупність елементів, за допомогою яких ми отримуємо знання про правову дійсність. Вона має свою структуру, процес формування якої триває досі. Структура методології пройшла різні етапи: від абсолютизації діалектичного матеріалізму та недооцінювання ролі інших методів до методологічного плюралізму й синтезу методів різних наук [149, с. 41].

Окрім методів, які апріорі є основою будь-якої методології, визначають й інші елементи її структури. Так, С. Д. Гусарєв та О. Д. Тихомиров вважають одним з головних «інструментів» наукового правового дослідження теорії понятійно-категоріальний апарат. Водночас теорія, відіграючи роль методу наукового пізнання, надає можливість пояснювати державно-правові явища, виявляти й досліджувати їхні нові властивості, прогнозувати розвиток явищ, є доказом і критерієм їхньої істинності. Поняття та категорії юриспруденції, що зафіксовані у відповідних термінах і визначеннях, є узагальненими результатами пізнання суттєвих властивостей, зв'язків і відношень державно-правових явищ [30, с. 70]. Учений Ф. Н. Фаткуллін до основних складових структури методології відносить принципи (вихідні положення, що висвітлюють відповідну сферу знань у всіх головних аспектах і надають їй

змісту цілісного), закони (стисло сформульовані судження, що відображають необхідні, суттєві й усталені відношення між предметами, які вивчаються, і явищами), категорії (конкретизують відповідні принципи й закони, є фундаментальними поняттями, що мають на меті ідеально відтворити у свідомості сутність об'єкта пізнання, його якісну визначеність, відмінні ознаки) та похідні від них засоби (способи) наукової і практичної діяльності [185].

Є різні класифікації структури методологічних знань. Однак поширеними є вертикальний (ієрархічний) і горизонтальний зрізи. Вертикальну структуру методології становлять її рівні, утворені в напрямку від вищого до нижчого:

1) діалектико-світоглядний, який визначає головні напрями й загальні принципи пізнання загалом (вищий рівень);

2) загальнонауковий (міждисциплінарний), який використовують під час пізнання особливої групи однотипних об'єктів (середній);

3) конкретно-науковий, який застосовується в процесі пізнання специфіки окремого об'єкта (нижній рівень);

4) перехідний від пізнавально-теоретичної до практично-перетворювальної діяльності, що окреслює загальні шляхи й форми впровадження результатів наукових досліджень у практику [57, с. 50].

Такі підходи застосовують і під час дослідження конституційно-правових явищ. Зокрема, С. К. Бостан вважає, що найбільш прийнятним поглядом на структуру методології конституційного права є той, який відображає її як певну ієрархічну побудову, що має два блоки методологічних знань. Перший блок – теоретико-методологічний, напрацьований науковцями різних часів і народів комплекс концептуальних положень, парадигм, інших теоретичних знань, які є методологічним засобом для пізнання конституційного права як системи норм, що регулюють найважливіші суспільні відносини. Другий блок – прикладний, методологічний або ж інструментальний, тобто це система методів пізнання різного рівня, які застосовує особисто дослідник для дослідження конкретного об'єкта. Інструментальний блок має чітко виражену структуру, яку здебільшого

визначають так: 1) загальні (філософські) методи; 2) загальнонаукові методи; 3) спеціальні методи [16, с. 22].

Схожу позицію обстоює В. Л. Федоренко, запропонувавши дворівневу ієрархічну систему постпозитивістської методології дослідження проблем конституційного права України. Її первинним рівнем є світоглядні принципи, які формують сутнісні характеристики явищ конституційного буття і реалізуються через відповідні, а іноді й однойменні, методи пізнання, які своєю чергою є вторинним рівнем методології науки конституційного права та забезпечують її функціональну ефективність загалом. Учений закликає відмовитися від спроб вибудовувати методи в єдину ієрархічну систему, адже дослідник сам визначає порядок застосування певного методу [187].

Горизонтальний зріз структури методології передбачає складну структуру, яка містить концептуальні методологічні підходи, методологічні принципи, конкретні методи й методики. Прихильником такого підходу є професор М. В. Костицький. На його думку, науковець може обрати «готову» методологію як вчення, цілісну теорію з поняттями і категоріями чи світогляд, крізь призму яких і буде здійснювати пізнання відповідно до певної технології (методики) та за допомогою конкретних методів (способів). Тому за такого підходу між методиками й методами не може бути «вертикальних», ієрархічних зв'язків, а лише «горизонтальні», коли конкретні методологію, методика, метод використовують окремо, комплексно чи в поєднанні з іншими без визначення того, яка з них є головнішою, «єдиновірною» чи монопольною [87, с. 18].

Отже, проаналізувавши позиції вітчизняних учених, ми дійшли висновку, що структурними елементами методології дослідження конституційно-правового забезпечення права на доступ до інформації є основні теоретичні положення вчених, які досліджували цю проблематику, світоглядні принципи, методологічні підходи й методи. Крім того, найбільш ефективним для нашого дослідження вважаємо застосування поліпарадигмальної методології, тобто такої, яка утворює горизонтальний зріз.

Для пізнання будь-якого конституційно-правового явища важливими є пізнавальні принципи. Термін «принцип» (лат. *principium* – начало, основа) позначає основну ідею, вихідне положення, яке пронизує систему знань і встановлює їх субординацію. Методологія дослідження забезпечення права на доступ до інформації ґрунтується на таких принципах:

1) об'єктивності – означає, що право особи на доступ до інформації існує незалежно від суб'єкта та процесу пізнання, адже воно закріплене у вітчизняному законодавстві й міжнародних нормативно-правових актах. Його пізнання має виключати вибірковий підхід до джерел і здійснюватися на підставі вже сформованих знань;

2) наступності – передбачає використання утверджених й апробованих практикою колишніх часів принципів і методів дослідження державно-правових явищ. Застосування цього принципу зумовлено тим, що перехід від моністичної методології з її основоположним методом діалектичного матеріалізму до плюралістичної призвів до ігнорування методологічних надбань радянських часів, що є неправильним. У цьому сенсі слушно зазначає В. М. Селіванов: «...Не пізнавши й не усвідомивши до кінця уроки нашого минулого, ми приречені повторювати вже допущені, насамперед політичні, помилки. Уславлюючи теперішність, не можна замовчувати або ігнорувати минуле, яким би гірким воно не було. Бо зв'язок з минулим – об'єктивно зумовлений, він не залежить від чийогось бажання» [164, с. 16];

3) комплексності – передбачає застосування знань науки конституційного права, теорії держави та права, цивільного права, філософії, соціології та інших соціогуманітарних наук;

4) усебічності – означає, що право на доступ до інформації має бути досліджене як складова системи міжнародного та чинного вітчизняного законодавства, а також системи конституційно-правової діяльності;

5) системності – полягає в тому, що право на доступ до інформації слід розглядати як елемент системи конституційних прав людини;

б) історизму – потребує розгляду права на доступ до інформації в розвитку та історичному взаємозв'язку, а не лише з позицій сучасного стану правової реальності;

7) конкретності – актуалізує необхідність детального аналізу всіх умов, у яких існує право на доступ до інформації, а також виокремлення його головних і суттєвих ознак.

Істотне значення для ефективного пізнання права на доступ до інформації має послідовне використання методологічних підходів. На переконання М. М. Тарасова, методологічний підхід у юриспруденції – це бачення певного ракурсу дослідження через сприйняття відповідних засобів мислення або у формі цілісної системи, або у вигляді окремих конструкцій, дослідницьких меж і принципів для виконання власне наукових завдань і проблем; спосіб «помислити» об'єкт [174, с. 234, 237]. Своєю чергою С. В. Бобровник зазначає, що методологічний підхід – це сукупність знань про процес наукового дослідження, а метод – це лише сукупність способів і засобів пізнання об'єкта дослідження [14, с. 13–14].

Методологічний підхід у науці конституційного права визначає лише загальну особливість певного методу, основний напрям, ракурс дослідження об'єкта й відповідає на питання, як конституційно-правові явища можуть бути зрозумілі в процесі дослідження [149, с. 42].

Методологічними підходами під час дослідження права на доступ до інформації є: антропологічний, аксіологічний (ціннісний), системний, потребовий та діяльнісний.

В умовах сьогодення українська юридична наука утверджується в статусі гуманітарної, переживає «антропологічний поворот». Тенденції антропологізації юридичної науки відображаються в становленні сучасної вітчизняної антропологічної парадигми [182, с. 460], що акцентує увагу на пріоритетах соціального консенсусу, гуманізації суспільства, формуванні держави загального добробуту й захисті інтересів особи. Тому для дослідження

права на доступ до інформації важливим є антропологічний підхід, оскільки центральним об'єктом цих конституційно-правових відносин є людина.

Антропологічний підхід тісно пов'язаний із ціннісним (аксіологічним), за яким державно-правові явища необхідно досліджувати з позицій їх цінності для суспільства. За допомогою аксіологічного підходу забезпечення права на доступ до інформації розглядають крізь призму таких загальнолюдських цінностей, як справедливість, правова рівність, суспільне благо тощо, а також визначається його цінність, оскільки знання інформації є однією з гарантій захисту інших прав.

Забезпечення комплексності дослідження права на доступ до інформації передбачає застосування системного підходу. Він ґрунтується на таких аксіоматичних положеннях: 1) система є цілісним комплексом пов'язаних елементів; 2) вона утворює єдність із середовищем; 3) будь-яка система є елементом системи вищого порядку; 4) елементи будь-якої системи є системами нижчого порядку [2, с. 41]. Використання такого підходу надає можливість розглядати право на доступ до інформації як складне та комплексне правове явище, що є елементом системи конституційних прав людини.

У дисертаційному дослідженні важливе значення має потребовий підхід. Він ґрунтується на ідеї про те, що соціальна сутність явищ (зокрема, права на доступ до інформації) полягає в їх здатності бути засобом задоволення потреб суспільства. У цьому сенсі П. М. Рабінович зазначає: «Потребовий підхід – це методологічне підґрунтя сутнісного праворозуміння, ключ до виявлення соціальної сутності праволюдських явищ» [150, с. 15].

Пізнання конституційно-правових явищ має також здійснюватися крізь призму їх дієвості. Тому ми також застосовуємо діяльнісний підхід, який передбачає дослідження забезпечення права на доступ до інформації, з огляду на те, що діяльність відповідних суб'єктів породжує, змінює, припиняє та поновлює конституційні правовідносини.

Наступною складовою методології пізнання сутності права на доступ до інформації є методи. Поняття «метод» (лат. *methodus* – засіб, спосіб, шлях) поширений у всіх науках, його визначають як спосіб отримання, побудови й обґрунтування знань про певні явища. На переконання Р. Циппеліуса, «метод» у науці позначає, передусім, сукупність правил, прийомів і способів наукового пізнання, які забезпечують отримання об'єктивних та достовірних знань» [196, с. 1].

На відміну від принципів і методологічних підходів, які формують світоглядний рівень методології, методи утворюють її методичне підґрунтя. Слушною є думка П. М. Рабіновича, що під час вибору методологічного інструментарію необхідно керуватися трьома постулатами:

- 1) об'єктивною обумовленістю обраних методів дослідження;
- 2) необхідністю встановлення єдиної істини, вірогідність якої можна довести й перевірити за допомогою певних об'єктивних критеріїв;
- 3) спроможністю дослідницького методу наближати до висвітлення соціальної сутності явищ, які вивчають, а не призводити до приховування, затушування їх [151, с. 618–619].

Слід зауважити, що окремо взятий метод не здатний цілком охопити предмет пізнання. Це можливо лише за умови комплексного його осягнення, що ґрунтується на системі наявних в арсеналі науки методів [128, с. 21]. Тому необхідність в отриманні істинного знання про правову дійсність обумовлює важливість методологічного плюралізму під час проведення досліджень.

Зазначене вище надає можливість зосередити увагу на окремих методах, використання яких слугуватиме виконанню поставлених нами дослідницьких завдань.

Пізнаючи предмет, насамперед необхідно осягнути зміст основних категорій і понять у їхньому історичному сенсі. Тому повноцінне дослідження права на доступ до інформації можливе з використанням таких методів формальної логіки, як: аналіз, синтез, узагальнення, індукція, дедукція,

конструювання понять тощо. Формальна логіка вивчає форми мислення: поняття, судження, умовиводи, доведення їхньої логічної структури, відволікаючись від конкретного змісту думок. Застосування таких методів надало можливість висвітлити поняття «інформація», «право на інформацію» тощо, з'ясувати їхню сутність, гарантії та процес забезпечення цього права, проаналізувати законодавство, що регулює відповідну сферу відносин.

Наукове визначення складних явищ і фактів не може обмежуватися формально-логічними вимогами. Тому для описування та уточнення змісту понятійного апарату, встановлення взаємозв'язку й субординації понять ми використали метод термінологічного аналізу.

Важливим для нашого дослідження є застосуванням такого методу, як герменевтика. У широкому значенні герменевтика (від грец. *hermeneutike* – мистецтво трактування) – це теорія і практика тлумачення текстів. Герменевтика як науковий метод сформувалася одночасно із філологією та іншими гуманітарними науками й орієнтувалася на осягнення сенсу тексту. Своєю чергою текст трактують як особливу систему знаків, які пов'язані між собою особливими відношеннями. Використання герменевтичного методу спрямоване на подолання дистанції між тлумачем (читачем) і правовим текстом, прагнення поставити його на один культурно-правовий рівень з автором тексту, перебороти змістову роз'єднаність між ними і в такий спосіб включити зміст цього тексту в розуміння тлумача для того, щоб його реалізувати [167, с. 16]. Застосування цього методу дало змогу осягнути зміст вітчизняного й міжнародного законодавства, що регулює питання забезпечення права на доступ до інформації.

У процесі дослідження також використано історико-правовий метод, сутність якого полягає в послідовному висвітленні властивостей, функцій і змін реальності, яку вивчають у процесі її історичного руху. Зазначений метод надає можливість віднайти першопричини утворення та прослідкувати генезис розвитку права на інформацію. Крім того, історико-правовий метод надав

можливість дослідити конституційно-правове закріплення та забезпечення доступу до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу.

Висвітлення теми дослідження пов'язане із застосуванням такого методу, як діалектика. Відповідно до вимог діалектики, усі державно-правові явища слід розглядати у взаємному зв'язку між собою і суспільним життям, у їх взаємодії та взаємовпливах. Їх вивчають не в статиці, а в динаміці, на підставі таких законів, як перехід від поступових кількісних змін до докорінних якісних перетворень; боротьба суперечностей між старим і новим, між тим, що відживає, і тим, що народжується; заперечення в суспільному житті, з якими пов'язані виникнення, розвиток та функціонування державно-правових явищ [16, с. 20]. Застосування діалектичного методу дало змогу прослідкувати динаміку права на інформацію в часі та розвиток зазначеного права в іноземних країнах, визначити його зв'язок із суспільною практикою. Діалектичний метод пропонує розглядати право на інформацію як явище, що знаходиться в органічному зв'язку з розвитком економічних, соціальних, культурних та інших процесів, що відбуваються в суспільстві.

Структурно-функціональний метод забезпечив висвітлення статусу й діяльності органів публічної влади в Україні та країнах Європейського Союзу щодо забезпечення права на доступ до інформації.

Порівняльно-правовий метод як спосіб пізнання дійсності через співвіднесення також застосовано в нашому дослідженні. Його використання дало змогу виявити загальні й особливі закономірності розвитку, регулювання та забезпечення права на інформацію в іноземних країнах і встановити доцільність запровадження їхнього позитивного досвіду у вітчизняну правову систему. Порівняльно-правовий метод також надав можливість визначити відмінності права на інформацію в Україні та країнах Європейського Союзу (Швеція, ФРН, Італія, Литва, Латвія, Польща, Угорщина, Франція тощо) у зіставленні з відповідними положеннями національного законодавства.

За допомогою формально-юридичного методу розглянуто правові норми чинного законодавства України та країн Європейського Союзу, з'ясовано зміст і значення використаних у них понять, термінів, обґрунтовано висновки та пропозиції з удосконалення законодавства та практики його реалізації.

У процесі дослідження конституційного права особи на доступ до інформації використано соціологічний метод. За допомогою нього вдалося з'ясувати громадську думку щодо реального стану забезпечення права на інформацію, оцінки функціонування відповідних державних органів шляхом проведення анкетування та бесід. Водночас було враховано сучасні умови життя, які впливають на розвиток суспільної свідомості, формування суспільної думки, що визначають поведінкові настанови громадян. Соціологічний метод застосовано також під час опитування та анкетування працівників судових і правоохоронних органів, адвокатів, журналістів, правозахисників щодо забезпечення права на інформацію. Зокрема, з опитаних кореспондентів лише 55 % визначили позитивним стан щодо забезпечення в Україні права на доступ до інформації, 40 % негативно оцінили цей стан, а 5 % відсотків обрали інший варіант відповіді (залежить від політичної волі керівництва держави та рівня громадянського суспільства в країні) (додаток Д).

Статистичні методи використано для вивчення, узагальнення та аналізу рішень Європейського суду з прав людини. Застосування статистичного методу дало змогу отримати, обробити й проаналізувати статистичні матеріали й надати рекомендації з удосконалення правового регулювання права на доступ до інформації.

Процес пізнання права на інформацію повинен ґрунтуватися на принципі методологічного плюралізму, що є ознакою свободи наукової творчості та запорукою отримання достовірних знань. Основу нашого дослідження становлять пізнавальні принципи та методологічні підходи, що визначають загальний напрям пізнання. Функціональну ефективність забезпечує послідовне та логічне застосування різних методів. Останні використано за горизонталлю.

Вважаємо, що запропонована модель методології дослідження права на доступ до інформації надасть можливість комплексно й усебічно висвітлити його сутність і зміст, а також запропонувати практичні рекомендації з удосконалення механізму забезпечення аналізованого права.

## Висновки до розділу 1

1. Проаналізовано наукові праці, у яких досліджено питання доступу до інформації, акцентовано на тому, що останніми роками в наукових колах у тлумаченні прав людини поширеним стає критерій, згідно з яким усі права людини є «природними» зобов'язаннями *erga omnes* (з лат. «щодо всіх»), що є юридичним утіленням універсальності прав людини. Ця концепція засвідчує, що ієрархію будь-яких прав людини вибудувати неможливо. Тому право на інформацію є невід'ємним, природним.

2. Доведено, що поняття «інформація», «дані», «відомості», «повідомлення», «знання» на побутовому, доктринально-правовому та законодавчому рівнях є синонімічними, визначаються одне через інше, унаслідок чого виникають не тільки термінологічні, а й юридичні колізії. Встановлено, що «відомостями» необхідно вважати символічну, текстову, графічну, числову, візуальну, звукову, комбіновану тощо форму подання інформації. Запропоноване визначення, яке є результатом пізнання, закріплює форму подання інформації, містить невичерпний перелік варіантів такого подання, передбачає необхідність людських знань для подання та сприймання таких відомостей, а також закріплює можливість фіксації відомостей на будь-яких додатних носіях і пристроях.

3. Дисертант поділяє думку Н. В. Кушакової-Костицької, яка стверджує, що основні права, зокрема право на інформацію, задекларовані в

Конституції України, мають подеколи нечіткий, синтетичний характер, що зумовлює необхідність їх тлумачення.

4. З'ясовано, що зародження права на інформацію як певного компонента відбувалося в складі права людини на вільне вираження думок і поглядів, яке охоплювало право вільно висловлюватися, писати й друкувати, що було закріплено в ст. 11 Декларації прав людини і громадянина (Франція, 1789 року). Право на інформацію, що виникло одночасно з першим поколінням політичних прав людини як засіб боротьби за політичну свободу та протидії цензурі, поступово з розвитком інформаційних відносин змінює наповнення, і в умовах формування інформаційного суспільства воно набуло сталого змісту.

5. Право на доступ до інформації виокремилася з принципу гласності, свободи слова та друку лише в другій половині ХХ століття. Зазначено, що проголошення «права знати» в країнах Європейського Союзу – це наслідок становлення громадянського суспільства й демократичних процесів, що відбувалися протягом останніх трьох століть. Встановлено, що саме громадяни скандинавських країн уперше одержали право на інформацію: Швеції, де конституційний закон про свободу преси було прийнято 1766 року. З часом аналогічні закони було прийнято у Фінляндії (1951), Данії та Норвегії. У цих країнах відкритість стала принципом, а таємність – винятком.

6. Аргументовано, що, перш ніж право на доступ до інформації як окреме суб'єктивне право було закріплено в більшості правових систем, воно пройшло декілька етапів: зародження права на доступ до інформації в межах свободи слова та друку; перші законодавчі спроби закріпити право на доступ до інформації у Швеції та Франції; закріплення в конституціях європейських держав принципу публічності й відкритості під час здійснення державної влади; визнання на міжнародному рівні свободи інформації фундаментальним правом людини (1948); закріплення права на доступ до інформації на національному рівні в країнах усталених демократій (70–80 роки ХХ ст.); виокремлення права на доступ до інформації зі свободи інформації на

міжнародному рівні (кінець 70-х – початок 80-х років ХХ ст.). Нині активно триває процес прийняття і вдосконалення законів у сфері реалізації права на доступ до інформації в країнах Європейського Союзу, метою якого є саме розширення змісту й визначення механізму реалізації права на доступ до інформації.

7. Доведено, що процес пізнання права на інформацію має ґрунтуватися на принципі методологічного плюралізму, що є ознакою свободи наукової творчості та запорукою отримання достовірних знань. Основу наукового дослідження становлять пізнавальні принципи й методологічні підходи, що визначають загальний напрям пізнання. Функціональну ефективність забезпечує послідовне й логічне застосування різних методів, які використовували за горизонталлю. На підставі аналізу позицій вітчизняних учених доведено, що структурними елементами методології дослідження конституційно-правового забезпечення права на доступ до інформації є основні теоретичні положення науковців, які вивчали окреслену проблематику, світоглядні принципи, методологічні підходи й методи. Крім того, аргументовано, що найефективнішим у контексті цього дослідження є застосування поліпарадигмальної методології, тобто такої, що передбачає горизонтальний зріз.

## РОЗДІЛ 2

### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ Й ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

#### **2.1. Конституційно-правове регулювання доступу до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу**

У сучасних умовах право доступу до інформації визначають як одне з інформаційних прав, що передбачає кожному вільно збирати інформацію та отримувати її від осіб, які володіють цією інформацією на законних підставах.

Також виокремлюють поняття інформаційної відкритості органів державної влади, що означає таку організацію їхньої діяльності, за якої громадянам, їх об'єднанням, комерційним структурам, іншим державним органам забезпечено можливість отримувати необхідну й достатню інформацію про діяльність органів влади, прийняті рішення та іншу суспільно значущу інформацію, дотримуючись встановлених законами обмежень [122, с. 5].

Принцип інформаційної відкритості закріплено в установчих документах Європейського Союзу [120, с. 131]. Зазначений принцип полягає в доступності для громадян інформації, що становить суспільний інтерес або стосується їхніх особистих інтересів; систематичному інформуванні громадян про передбачувані або прийняті рішення; здійсненні громадянами контролю за діяльністю державних органів, організацій і підприємств, громадських об'єднань, посадових осіб та прийнятих ними рішень, пов'язаних із дотриманням, охороною та захистом прав і законних інтересів громадян; створення умов для забезпечення громадян України наданням їм інформаційних послуг іноземного походження.

Відповідно до абз. 1 ст. 5 розділу 1 Конституції Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 року, «кожен має право вільно висловлювати й поширювати свою думку усно, письмово і за допомогою зображення, а також безперешкодно отримувати інформацію із загальнодоступних джерел. Гарантовано свободу друку та свободу передання інформації за допомогою радіо і кіно. Цензури немає» [115].

Конституція ФРН гарантує безпеку будь-якій особі вільно висловлювати й поширювати свою думку визначеними в статті способами, а також отримувати інформацію із законних джерел. У державі регламентовано свободу друку та свободу передання інформації за допомогою радіо та кіно. Зауважимо, що у ФРН телерадіокомпанії та компанії з видань газет і журналів знаходяться в приватній або громадській власності, що обумовлює їх незалежність від державної влади. Таким чином, мінімальним є ризик цензури, і держава доводить те, що вона є демократичною та соціальною.

В абз. 2 ст. 5 Конституції ФРН закріплено, що права, які визначені в абз. 1 цієї статті, обмежені нормами загальних законів, зокрема правовими нормами про охорону молоді та правом, що гарантує охорону особистої честі; в абз. 3 ст. 5 передбачено, що «мистецтво та наука, дослідження і викладання вільні. Свобода викладання не звільняє від обов'язку зберігати вірність Конституції» [115].

Таке трактування норми означає, що деталізація порядку законного користування та обмеження прав, визначених в абз. 1 ст. 5 Основного Закону ФРН, міститься в законах як Федерації, так і земель ФРН (у випадках, що не суперечать Конституції ФРН і законам Федерації). Також за свободи викладання особа не повинна порушувати норми Конституції.

Згідно зі ст. 10 Основного Закону ФРН, таємниця листування, а також поштового, телеграфного і телефонного зв'язку є недоторканною. Обмеження може бути встановлено тільки на підставі закону.

Відповідно до ст. 73 Конституції ФРН, до сфери виключної законодавчої компетенції Федерації належать питання пошти, телеграфного й телефонного зв'язків. Тобто таке право надано, а обмеження встановлюють тільки органи ФРН, а не конкретної землі [214].

У ст. 18 Основного Закону ФРН закріплено: «Кожен, хто використовує свободу вираження думок, зокрема свободу друку (абз. 1 ст. 5), свободу викладання (абз. 3 ст. 5), свободу зібрань (ст. 8), свободу об'єднань (ст. 9), таємницю листування, поштового, телеграфного і телефонного зв'язку (ст. 10), право власності (ст. 14) або право притулку (абз. 2 ст. 16) для боротьби проти основ вільного демократичного ладу, втрачає ці основні права. Втрату прав та її межі визначають рішенням Федерального конституційного суду» [115].

Тобто, якщо будь-яка особа використовуватиме зазначені права з метою порушення демократичного ладу в країні, то вона їх втратить, що може бути визначено тільки рішенням Федерального конституційного суду, який є найвищою судовою інстанцією в державі.

У ч. 1 ст. 41 Основного Закону Французької Республіки передбачено: «Кожен має право шукати, отримувати і поширювати інформацію. Відповідно до абз. 3 ст. 4 розділу 1 Конституції Французької Республіки, «закон гарантує плюралізм у вираженні думок і належну участь політичних партій та об'єднань у демократичному житті нації» [79, с. 17].

Відповідно до визначення, яке пропонує Новий тлумачний словник сучасної української мови, «плюралізм – множина рівноправно конкуруючих течій, сил у політиці, ідеології, релігії тощо» [111]. Держава захищає та не здійснює вплив на вираження думок у політиці, ідеології, релігії тощо, не забороняє участь у політичних партіях та об'єднаннях. Водночас, згідно зі ст. 34 Конституції Французької Республіки, правила стосовно громадянських прав і фундаментальних гарантій, які надані громадянам для користування публічними свободами, свободи, плюралізм і незалежність засобів масової інформації встановлені законами держави [79, с. 17].

Відповідно до ст. 49 розділу 2 Конституції Республіки Польщі, у державі «забезпечуються свобода й охорона таємниці комунікації. Їх обмеження передбачено тільки у випадках, визначених у законі, і певним шляхом». Тобто держава гарантує свободу й безпеку спілкування.

У ч. 1 ст. 51 Конституції Республіки Польщі зазначено: «Ніхто не може бути зобов'язаний інакше, як на підставі закону, розкривати інформацію, що стосується його особистості». Це означає, що особу ніхто не може змусити розголосити персональну інформацію, якщо це не регламентовано законами Республіки Польщі.

Згідно зі ч. 2 ст. 51 Конституції цієї країни, «публічна влада не може отримувати, збирати й надавати іншу інформацію про громадян, ніж ту, яка необхідна в демократичній правовій державі». Тобто органи влади Польщі мають володіти й використовувати тільки ту інформацію про громадян, яка необхідна під час здійснення ними їхніх законних функцій (наприклад, здійснення оподаткування; проведення перепису населення; нарахування заробітної плати; встановлення особи, яка вчинила правопорушення, тощо).

У ч. 3 ст. 51 Основного Закону Польщі визначено: «Кожен має право на доступ до офіційних документів та зборів даних, що його стосуються». Це означає, що кожній особі не заборонено користуватися тими документами й інформаційними ресурсами, у яких міститься інформація про них. Відповідно до ч. 4 та 5 ст. 51, «кожен має право вимагати спростування, а також усунення відомостей неправдивих, неповних або зібраних таким, що суперечить закону способом. Принципи та порядок збирання та надання інформації визначає закон».

У ч. 1 ст. 54 Конституції Польщі закріплено: «Кожному забезпечується свобода вираження поглядів, а також отримання та поширення інформації». Тобто держава гарантує будь-кому виражати своє бачення тієї чи іншої ситуації, отримувати від інших інформацію та поширювати її.

Частина 2 ст. 54 Конституції Республіки Польщі визначає: «Попередня цензура засобів масової інформації, а також ліцензування друку заборонені. Закон може встановити обов'язок попереднього отримання ліцензії на використання радіо- або телевізійної станції». Це означає, що держава не може втручатися без законних підстав у діяльність засобів масової інформації.

Згідно із ч. 1 ст. 61 Основного Закону Польщі, «громадянин має право на отримання інформації про діяльність органів публічної влади, а також осіб, які виконують публічні функції. Це право охоплює також отримання інформації про діяльність органів господарського та професійного самоврядування, а також інших осіб й організаційних одиниць у межах, у яких вони виконують завдання публічної влади та здійснюють господарське використання комунального майна або майна державного казначейства». Завдяки таким правам кожен громадянин Польщі здійснює громадський контроль держави, яка в особі органів влади надає інформацію про свою діяльність [224].

Відповідно до ч. 2 ст. 61 Конституції Республіки Польщі, «право на отримання інформації охоплює доступ до документів, а також допуск на засідання колегіальних органів публічної влади, утворених шляхом загальних виборів, з можливістю запису звуку або зображення» [74]. Це означає, що держава є «відкритою» у своїй діяльності перед народом Польщі.

У ч. 3 та 4 ст. 61 Конституції Республіки Польщі зазначено, що «обмеження права, про яке йдеться в ч. 1 і 2, може бути здійснене виключно за певними мотивами охорони свобод і прав інших осіб та суб'єктів господарювання, а також охорони громадського порядку, безпеки або економічного інтересу держави. Порядок надання інформації, зазначеної в ч. 1 і 2, визначають закони, а по Сейму і Сенату – їх регламенти» [74].

Відповідно до ч. 2 ст. 25 Основного Закону цієї держави, «публічна влада Польської Республіки зберігає неупередженість у питаннях релігійних, світоглядних і філософських переконань, забезпечуючи свободу їх вираження в суспільному житті».

Стаття 74 цього законодавчого акта передбачає, що «кожному забезпечено свободу художньої творчості, наукових досліджень, а також оголошення їх результатів, свободу викладання, а також свободу користування благами культури». Частина 3 ст. 75 Конституції Республіки Польщі регламентує, що «кожен має право на інформацію про стан й охорону навколишнього середовища» [74].

Відповідно до ст. 15 Конституції Італійської Республіки, «свобода і таємниця листування та інших форм зв'язку є непорушними й невід'ємними. Їх обмеження можуть бути встановлені лише за вмотивованим рішенням суду і з дотриманням гарантій, встановлених законом».

Тобто держава гарантує право на таємницю та свободу листування, це право не може бути ліквідоване. В окремих випадках, передбачених законами Італійської Республіки, це право може бути обмежене.

У ст. 21 Конституції Італійської Республіки передбачено, що всі мають право вільно виражати свої думки усно, письмово та в інший спосіб. Преса не підлягає дозволу або цензурі [71]. Трактуювання рядків цієї статті «преса не підлягає дозволу або цензурі» означає, що ніхто не повинен і не може впливати на діяльність засобів масової інформації щодо змісту їх інформування та публікацій, якщо це не порушує законодавство держави.

Якщо порушено законодавство Італії або в законі про пресу прямо передбачено конфіскацію преси, то це відбувається за вмотивованим рішенням суду.

Згідно з абз. 4 ст. 21 Конституції Італії, «у разі нагальної потреби і за неможливості прийняття своєчасного рішення суду, конфіскація періодичної преси можлива за рішенням посадових осіб судової поліції, які повинні невідкладно й не пізніше як за двадцять чотири години повідомити про це суд. Якщо суд не прийме рішення про конфіскацію протягом подальших двадцяти чотирьох годин, рішення службових осіб судової поліції вважаються скасованим».

Своєю чергою в абз. 5 і 6 ст. 21 Конституції Італії визначено: «Законом можуть встановлюватися правила щодо надання відомостей про джерела фінансування періодичної преси»; «забороняються друковані твори, вистави й інші заходи, що суперечать добрим звичаям. Законом передбачені заходи, призначені забезпечувати попередження та припинення відповідних правопорушень» [71]. Слід зазначити, що Італія значну увагу приділяє звичаям, оскільки забороняє друкувати тексти, які їм суперечать, закріпивши таку заборону на рівні Конституції держави.

Відповідно до ч. 3 ст. 18 Конституції Королівства Іспанії, «гарантується таємниця повідомлень, зокрема, поштових, телеграфних і телефонних повідомлень, крім випадків, передбачених судовим рішенням» [72]. Із цього випливає, що наявне право захищене Конституцією держави, однак в окремих випадках за рішенням суду його може бути обмежено.

У ч. 4 ст. 18 Конституції Іспанії передбачено, що «закон обмежує використання інформації з метою гарантії охорони честі, особистої та сімейної таємниці громадян і повного здійснення ними своїх прав». Тобто Конституція визначає пріоритет цих прав порівняно з іншими.

Попри те, що Іспанія є парламентською монархією, згідно з ч. 1 ст. 20 Основного Закону, вона визнає та захищає такі права:

«а) вільне вираження та поширення поглядів, ідей і думок в усній, письмовій формі або іншими засобами відтворення;

б) виробництво і створення літературних, художніх, наукових і технічних творів;

с) свобода викладання;

д) вільне поширення та отримання інформації за допомогою будь-яких засобів. Закон регулює використання цього права з урахуванням обмежень, що накладаються вимогами моралі та збереження професійної таємниці під час здійснення цих прав». Відповідно до ч. 2 ст. 20 Основного Закону, здійснення цих прав не може обмежуватися жодним видом попередньої цензури.

Згідно з ч. 3 Основного Закону Іспанії, «закон регулює організацію та парламентський контроль за засобами масової інформації, залежними від держави або будь-яких публічних установ, і гарантує доступ до цих коштів різним представницьким соціальним і політичним групам, поважаючи плюралізм суспільства та існування різних мов в Іспанії».

Отже, наявний ризик, оскільки уповноважені органи Іспанії, здійснюючи парламентський контроль за ЗМІ, які залежать від них, можуть впливати на політику їхньої діяльності.

«Свободи обмежуються повагою до прав, зазначених у цьому розділі, приписами законів, які їх уточнюють, передусім – правом на честь, особисте життя, людську гідність і право на захист молоді й дитинства».

Згідно з ч. 5 ст. 20 Конституції Іспанії, «накладення арешту на публікації, записи й інші засоби інформації можуть проводити тільки на підставі судового рішення». Будь-яке обмеження, що стосується арешту та втручання в приватне життя особи, відбувається на підставі рішення суду Королівства Іспанії, винятків не може бути.

Відповідно до ст. 55 Основного Закону Іспанії, дію прав, встановлених у ч. 2 і 3 ст. 18 і п. «а» ч. 1, п. «d» ч. 1, ч. 5 ст. 20, може бути припинено в разі оголошення надзвичайного стану чи облоги за умов, що передбачені Конституцією. Також закон може визначати форму й випадки, коли в індивідуальному порядку та за необхідного судового втручання і відповідного парламентського контролю, встановлені в п. 2 і 3 ст. 18, права можуть бути припинені стосовно певних осіб у зв'язку з проведенням розслідування діяльності збройних банд або терористичних елементів. Отже, Конституція Іспанії чітко та конкретно визначає підстави припинення аналізованих прав, тим самим наділяючи значними повноваженнями органи державної влади.

Проте незаконне або невиправдане призупинення дії прав і свобод, встановлених цим законом, тягне за собою кримінальну відповідальність.

Попри широкі права органів державної влади Іспанії, закріплено, що в разі їх порушення настає юридична відповідальність.

Відповідно до ч. 1 ст. 86 Конституції Іспанії, «у надзвичайних і термінових випадках уряд може видавати тимчасові законодавчі акти, що мають форму декретів-законів, які не можуть зачіпати порядок діяльності основних інститутів держави, права, обов'язки та свободи громадян, перелічені в розділі I, режим автономних співтовариств, а також загальне виборче право». З огляду на це, окреслені в ч. 2 та 3 ст. 18 Основного Закону Іспанії права не можуть бути припинені тимчасовими законодавчими актами, а тільки судовими рішеннями та чинними законами у випадках, передбачених Конституцією.

Відповідно до ст. 105 Конституції Іспанії, закон регулює питання «доступу громадян до архівів й адміністративних реєстрів, за винятком випадків, які зачіпають безпеку й оборону держави, розслідування кримінальних злочинів, особисте життя людей; процедуру прийняття адміністративних актів, яка гарантує право зацікавленого громадянина бути вислуханим». Тобто доступ до визначеної інформації регулюється тільки законом. Ця норма кореспондується з п. 1а ч. 1 ст. 149 Основного Закону Іспанії, у якому закріплено, що «державна володіє виключною компетенцією в частині регулювання основних умов, що гарантують рівність усіх іспанців під час здійснення ними своїх прав і виконання своїх конституційних обов'язків» [72].

Відповідно до ст. 28 Конституції Румунії, «таємниця листування, телеграфних повідомлень, інших поштових відправлень, телефонних переговорів та інших законних засобів зв'язку є недоторканною». Це означає, що держава гарантує таємницю передання інформації визначеним у Конституції шляхом.

Згідно зі ст. 29 Конституції цієї країни, «свобода думки і думок, а також свобода релігійних вірувань не може обмежуватися в жодній формі. Ніхто не може бути примушений прийняти думку або приєднатися до релігійного

вірування, які суперечать його переконанням» [76]. Тобто держава поважає право кожного на суб'єктивну позицію та вираження власних думок.

У ч. 1 ст. 30 зазначено, що «свобода публічного висловлення думки, думок або вірувань і свобода будь-якого роду творчості за допомогою мови, листи, образів, звуків або будь-яких інших засобів спілкування недоторканні» У цьому правовому акті деталізовано право на висловлення думки, а саме зазначено, у якій формі вона може виражатися.

Частини 2–5 Конституції Румунії регламентують свободу друку, яка полягає в тому, що: цензура є забороненою; свобода друку передбачає і свободу заснування друкованих видань; жодне друковане видання не може бути заборонено; закон може зобов'язувати засоби масової інформації публічно повідомляти про джерела їх фінансування.

Увагу акцентовано на тому, що свобода вираження не може завдавати шкоди гідності, честі, особистому життю особи та праву на власний образ (ч. 5 ст. 30). Тобто у процесі друку видавництва повинні слідкувати за тим, щоб не відбулося порушення цього права.

Згідно з ч. 8 ст. 30 Конституції Румунії, громадянська відповідальність за інформацію або творчість, які доведено публічно, покладена на видавця або виконавця, автора, організатора мистецького заходу, власника видавництва, радіо- або телестудію на умовах, встановлених законом. Правопорушення у сфері друку визначено законом. Якщо інформація, що буде доведена до громадян з порушенням норми, визначеної ч. 5 ст. 30 Конституції Румунії, то автори тексту, видавці, виконавці, власники видавництва, радіо- або телестудії будуть нести громадянську (цивільну) відповідальність.

Частина 1 ст. 31 Основного Закону Румунії передбачає: «Право особи мати доступ до будь-якої інформації, що становить суспільний інтерес, не може обмежуватися». Держава на рівні Основного Закону закріпила, що публічна влада відповідно до своєї компетенції зобов'язана забезпечувати громадян правильною інформацією про свої публічні справи та проблеми, що становлять особистий інтерес (ч. 2 ст. 31). Це означає, що держава зобов'язана повідомляти тільки правдиву інформацію населенню навіть про проблеми, що становлять

особистий інтерес, не шифрувати ті відомості, що можуть спричинити шкоду населенню чи позначитися на їхній життєдіяльності.

Водночас у ч. 4 ст. 31 Основного Закону зауважено, що публічні та приватні засоби масової інформації зобов'язані забезпечувати об'єктивну громадську думку. Тобто мають правильно подати інформацію, щоб населення її сприйняло та розуміло. Право на інформацію не має завдавати шкоди заходам з охорони молоді або національної безпеки (ч. 3 ст. 31) [76].

Відповідно до ч. 5 ст. 31 Конституції Румунії, «публічні радіо- і телевізійні служби автономні. Вони повинні гарантувати значним соціальним і політичним групам здійснення права на доступ до ефіру. Організація цих служб і парламентський контроль за їхньою діяльністю врегульовані органічним законом».

У Румунії є служба інформації, яка контролює інформаційну політику держави. Відповідно до ст. 62 Конституції Румунії, палати депутатів за пропозицією президента призначають директора румунської служби інформації [76].

Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 року відрізняється від інших європейських конституцій. Відповідно до глави 1 ст. 3 Конституції Чеської Республіки, складовою її конституційної системи є Хартія основних прав і свобод [80]. Тобто Конституція Чехії не містить норм, які стосувалися б основних прав і свобод людини. Вони містяться в Хартії основних прав і свобод від 16 грудня 1992 року, яка має силу конституційного закону.

Відповідно до ст. 13 розділу 1 Хартії основних прав і свобод, «ніхто не має права порушувати таємницю листування або таємницю інших документів і записів, як зберігаються в приватному житті, так і пересилаються поштою або передаються іншим способом; винятки встановлює закон. Так само гарантується таємниця відомостей, переданих по телефону, телеграфу або за допомогою іншого схожого пристрою» [80]. Держава гарантує це право, деталізуючи форми, у яких воно може виявлятися. Обмеження зазначеного права можливі тільки у випадках, передбачених законом Чехії.

Відповідно до ч. 1, 2 і 3 ст. 17 розділу 2 Хартії, «свобода слова і право на інформацію гарантовані. Кожен має право висловлювати свої думки усно, письмово, у пресі, за допомогою зображення або іншим способом, а також вільно збирати, сприймати й поширювати ідеї та інформацію незалежно від кордонів держави. Цензура заборонена». Водночас ч. 4 ст. 17 Хартії передбачає, що «свобода слова і право збирати й поширювати інформацію можуть бути обмежені законом, якщо такі заходи є необхідними в демократичному суспільстві для охорони прав і свобод інших осіб, безпеки держави, громадської безпеки, здоров'я й моральності». Держава у виняткових випадках може обмежити зазначене право, але тільки якщо це передбачено законом.

«Державні органи й органи територіального самоврядування зобов'язані надавати інформацію про свою діяльність. Умови та порядок надання такої інформації встановлені законом» (ч. 5 ст. 17). Тобто держава має обов'язок перед населенням, повідомляючи йому про свою діяльність, бути «відкритою» під час здійснення своїх функцій та повноважень.

Згідно зі ст. 25 Хартії, громадяни, які утворюють національні або етнічні меншини, мають право поширювати й отримувати інформацію рідною мовою. Держава піклується не тільки про корінних громадян, а й про національні меншини, гарантуючи їм їхні права.

Відповідно до ч. 3 ст. 35 Хартії, «кожен має право на своєчасну і повну інформацію про стан навколишнього середовища та природних ресурсів». Водночас, згідно з ч. 1 ст. 41 Хартії, обмеження прав, передбачених ст. 35, допускається тільки на підставі законів, прийнятих для реалізації цих положень.

У ч. 2 ст. 41 документа зазначено, що «у Хартії законом визнано закон Федеральних зборів, якщо, згідно з конституційним розподілом законодавчих повноважень, регулювання відповідних відносин не здійснюється законами національних рад» [80].

Відповідно до ст. 96 Конституції Латвійської Республіки, «кожен має право на недоторканність приватного життя, житла і кореспонденції» [68]. Кореспонденція, відповідно до дефініції Великого тлумачного словника

сучасної української мови, – це «1) листування між окремими особами або установами; 2) сукупність поштових відправлень (листів, телеграм, тощо)» [20]. Отже, держава гарантує це право будь-якій особі.

Згідно зі ст. 100 Конституції Латвійської Республіки, «кожен має право на свободу слова, що охоплює право вільного отримання, володіння та розповсюдження інформації, вираження своїх поглядів. Цензура заборонена». Це засвідчує, що держава є незалежною демократичною республікою та забезпечує права й свободи кожного.

Держава гарантує право кожного на звернення до державних установ або установ самоврядування із заявами й отримувати відповідь по суті (ст. 104). Це означає, що держава (державні установи та установи самоврядування) зобов'язана не тільки громадянину, а будь-якій особі надавати інформацію на її звернення конкретно, по суті справи.

Відповідно до ст. 113 Конституції Латвійської Республіки, «держава визнає свободу наукової, художньої та іншої творчої діяльності, а також захищає авторське право і патентне право».

Згідно зі ст. 116 Основного Закону Латвії, «права особи, встановлені ст. 96, 97, 98, 100, 102, 103, 106 і 108 Конституції, можуть бути обмежені в передбачених законом випадках з метою захисту прав інших людей, демократичного устрою держави, громадської безпеки, добробуту та моральності. На підставі зазначених у цій статті умов може бути обмежено також вияв релігійного переконання» [68]. Тобто держава встановила виключний перелік обмеження прав і тільки з метою, визначеною в конституційній нормі. Держава не обмежує ст. 104 Основного Закону право на звернення будь-якої особи до державних установ й установ самоврядування.

Відповідно до ч. 2 ст. 22 Конституції Литовської Республіки, «листування, телефонні розмови, телеграфні повідомлення та інші види спілкування особи недоторканні». Це означає, що ніхто не може посягнути на розкриття змісту окреслених видів спілкування попри волю осіб, які передають й отримують інформацію. Водночас інформацію про приватне життя особи

можуть збирати лише на підставі умотивованого рішення суду й тільки відповідно до закону (ч. 3 ст. 22).

Згідно з ч. 4 ст. 22 Конституції Литовської Республіки, закон і суд захищають громадян від свавільного або незаконного втручання в їхнє особисте та сімейне життя, посягання на їхню честь і гідність [69]. Тобто сюди належить і порушення, що стосуються доступу до приватної та особистої інформації будь-якої особи. За таке правопорушення передбачено юридичну відповідальність.

У ч. 2 ст. 25 Конституції Литви регламентовано, що «людині не повинні чинити перепони в пошуку, отриманні й поширенні інформації та ідей». Це означає, що будь-якій особі гарантовано державою право здійснювати пошук, отримувати та поширювати інформацію.

Під час реалізації такого права особам слід зважати й на ч. 3 ст. 25, згідно з якою «свобода висловлювати переконання, отримувати й поширювати інформацію не може обмежуватися інакше, як тільки законом, якщо це необхідно для захисту здоров'я, честі й гідності, приватного життя, моральності людини чи конституційного ладу».

Також, відповідно до ч. 4 ст. 25 Основного Закону Литви, «свобода висловлення переконань і поширення інформації не сумісна зі злочинними діями – розпалюванням національної, расової, релігійної та соціальної ненависті, насильства й дискримінації, наклепом і дезінформацією». Отже, норма Основного Закону цієї країни прямо забороняє такі дії; якщо будь-яка особа їх учинить, то буде нести юридичну відповідальність.

Згідно з ч. 5 ст. 25 Основного Закону Литви, громадянин має право у встановленому порядку отримувати про себе в державних установах інформацію. Тобто цим правом може скористатися та особа, яка перебуває в правовому зв'язку з державою, маючи статус «громадянина». Інші особи (наприклад, особи без громадянства, біженці, якщо вони не прирівнюються до статусу громадянина, іноземці) цим правом скористатися не зможуть.

Відповідно до ч. 3 ст. 33 Основного Закону Литви, «громадянам гарантовано право критикувати роботу державних установ чи посадових осіб, оскаржувати їх рішення. Переслідування за критику заборонено» [69]. Таке право передбачено не в усіх конституціях європейських держав, що засвідчує незалежність, розвинену демократію і народну владу.

Згідно зі ст. 19 Конституції Великого герцогства Люксембургу, «свобода культів, їх публічного відправлення, так само, як і свобода вираження своїх релігійних поглядів, гарантовані, що не виключає відповідальності за правопорушення, учинені внаслідок користування цими свободами.

Відповідно до ст. 24 Конституції Великого герцогства Люксембургу «свобода усного вираження думок з будь-яких питань і свобода друку гарантовані зі збереженням відповідальності за правопорушення, учинені під час користування цими свободами...». Тобто держава гарантує право на свободу слова та друку й наголошує на відповідальності, яка може настати у зв'язку з користуванням цими правами.

У ст. 19 Конституції цієї країни передбачено, що «...цензура ніколи не може бути встановлена...» [70]. Тому держава і в майбутньому не може змінити цю норму навіть у Конституції. У зазначеній статті встановлено, що вимога застави від авторів, видавців або друкарів не допускається, гербовий збір на місцеві журнали й періодичні видання скасовується. Попри те що Люксембург – це конституційна монархія, закріплене в Конституції право є цілком демократичним. Зокрема, відповідно до ст. 19 Основного Закону Люксембургу, «...проти видавців, друкарів або розповсюджувачів не може бути порушено переслідування, якщо автор відомий, якщо він громадянин держави і мешкає у Великому герцогстві...». У такому випадку очевидним є пріоритет прав відомого автора над невідомим, що, на нашу думку, порушує норми Європейської конвенції з прав людини.

Відповідно до ст. 27 Основного Закону Люксембургу, «кожен має право звертатися до органів державної влади з петиціями, підписаними однією або кількома особами. Петиції від імені колективу можуть подавати тільки певні органи» [70]. У ч. 1 ст. 28 закріплено: «Таємниця листування недоторканна.

Закон визначає, які посадові особи відповідальні за порушення таємниці кореспонденції, довіреної поштовим установам».

Частина 2 ст. 28 Основного Закону цієї країни встановлює: «Гарантії таємниці телеграфної кореспонденції встановлені законом» [70].

Згідно з ч. 1 ст. 34 Конституції Республіки Болгарії, «свобода і таємниця кореспонденції та інших повідомлень недоторканні». Тобто держава забезпечує це право й наполягає на його непорушності. Винятки допустимі тільки з дозволу судової влади, коли це необхідно для розкриття або запобігання тяжким злочинам (ч. 2 ст. 34). Таємниця кореспонденції може бути розкритою тільки з дозволу судових органів та у випадку розкриття та запобігання тяжким злочинам [75].

Відповідно до ч. 1 ст. 39 Конституції Республіки Болгарії, «кожен має право висловлювати й поширювати свою думку в словесній формі – письмово або усно, використовуючи звук, зображення чи який-небудь інший спосіб». Це означає, що держава гарантує право висловлення та поширення власної думки. Згідно з ч. 2 ст. 39 Конституції Болгарії, «це право не можна використовувати для завдання шкоди правам і доброму імені іншої особи, а також для закликів до насильницької зміни конституційно встановленого порядку, вчинення злочину, розпалювання ворожнечі або насильства над особистістю». Тобто держава чітко закріпила підстави в Основному Законі, щодо яких не можна використовувати зазначене право, забезпечивши цим безпеку своєму народу, конкретному індивіду й собі.

Згідно з ч. 1 ст. 40 Основного Закону Болгарії, «друк та інші засоби масової інформації є вільними й не підлягають цензурі». Водночас у ч. 2 ст. 40 зазначено, що заборона й конфіскація друкованого видання або іншого носія інформації допускаються тільки на підставі судового рішення, коли завдається шкода добрим звичаям або містяться заклики до насильницької зміни конституційно встановленого порядку, до вчинення злочину або насильства над особою. Також уточнено, що якщо протягом 24 год санкція не настала, дія заборони призупиняється.

Це право не може бути спрямоване проти прав і доброго імені інших громадян, а також проти національної безпеки, громадського порядку, народного здоров'я й моралі». Своєю чергою держава гарантує громадянам право отримувати інформацію від державного органу або установи з питань, які становлять для них законний інтерес, якщо інформація не є державною або іншою захищеною законом таємницею або якщо вона не зачіпає чужих прав (ч. 2 ст. 41). Це гарантовано тільки громадянам держави, а не іншим соціальним одиницям.

Відповідно до ч. 3 ст. 57 Основного Закону Болгарії, «у разі оголошення війни, військового або іншого надзвичайного стану закон може тимчасово обмежити здійснення окремих прав громадян, за винятком прав, передбачених у ст. 28, 29, абз. 1–3 ст. 31, абз. 1 ст. 32 і ст. 37». Зазначені права, які загалом стосуються доступу до інформації, можуть на підставі ч. 3 ст. 57 Конституції Болгарії бути обмежені. Обмежують навіть право на отримання громадянами Болгарії інформації від державного органу або установи з питань, які становлять для них законний інтерес.

Крім того, у ч. 4 ст. 18 Конституції Болгарії зазначено: «Законом може бути встановлена державна монополія на залізничний транспорт, національні поштові й телекомунікаційні мережі, використання ядерної енергії, виробництво радіоактивних продуктів, зброї, вибухових і біологічно сильнодіючих речовин» [75].

Конституція України піднесла права та свободи людини й громадянина на якісно вищий рівень. Усі права людини однаково необхідні для розвитку особистості, а тому будь-які спроби їхнього ранжування є неприпустимими. Такий підхід цілком відповідає сучасній міжнародній практиці [124, с. 7].

Однією з найважливіших функцій демократичної конституції є обмежувальна функція. Вона полягає в обмеженні державної влади, встановленні конституційних меж і визначенні основ діяльності (повноважень та процедурно-процесуальних форм) органів державної влади. Саме в цій функції, на думку більшості західних правознавців, і полягає сутність конституції [46, с. 91]. Відповідно до положень розділу II Конституції України,

основні права та свободи можуть бути обмежені, аби: запобігти злочинів; припинити злочин; запобігти розголошенню інформації, одержаної конфіденційно. Загалом їх може бути зведено у дві групи: 1) захист прав і свобод людини і громадянина; 2) захист інтересів держави і суспільства [171, с. 15].

Право на інформацію за міжнародними нормами належить до загальнолюдських природних, а також політичних прав людини й громадянина. Однак Конституція України, чинна на той час, не передбачала означене право в системі правового статусу людини [85, с. 107].

Нині в Україні залишається актуальною проблема вдосконалення законодавства у сфері доступу до інформації, а також узгодження його з найкращими європейськими практиками.

Крізь призму сучасних демократичних суспільно-політичних процесів, які сприяли формуванню нової філософії інформаційної політики України, спрямованої на забезпечення відкритості діяльності органів державної влади й доступу громадян до інформації, можна констатувати, що досі залишається низка прогалин, які не дають змоги ефективно реалізовувати своє право на доступ до інформації.

## **2.2. Забезпечення права на доступ до інформації органами публічної влади України та країн Європейського Союзу**

Механізми громадського контролю за діяльністю влади мають функціонувати в кожному демократичному суспільстві. Насамперед ефективність таких механізмів визначають за рівнем відкритості та прозорості цієї влади – інформуванням громадськості про її діяльність. Громадяни без інформації не можуть брати участь у розробленні та реалізації державної політики, а також у вирішенні питань місцевого значення тощо. Звідси вбачається, що інформація є рушійною силою демократії. В Україні, на жаль,

органи влади не завжди усвідомлюють, наскільки прозорість їхньої діяльності є важливим принципом для ефективності влади, яку контролює громадськість.

Зазначимо, що саме недостатнє розуміння функцій влади, її призначення в суспільстві, принципів відносин між чиновниками та громадянами призводить до вкрай незадовільної ситуації, пов'язаної зі здійсненням громадянами права на доступ до інформації, а отже – на участь у формуванні та реалізації державної політики.

Загальновідомо, що в кожній державі, зокрема і в Україні, немає жодної особи, яка протягом свого свідомого життя хоча б раз не реалізувала своє право на доступ до інформації, якою володіють органи влади. Способи реалізації цього права можуть бути найрізноманітнішими: безпосереднє звернення до органу влади, ознайомлення з інформацією з офіційних видань, ЗМІ, Інтернету, офіційних веб-сайтів органів влади тощо. Проте виникає чимало питань, на які подеколи не можна знайти відповіді: чи завжди громадянин залишається задоволеним реалізацією свого права, чи є складнощі, перешкоди під час реалізації права, чи порушують органи влади і в який спосіб право на доступ до інформації, як можна усунути порушення тощо.

Право на доступ до публічної інформації є конституційним правом людини, передбаченим і гарантованим ст. 34 Конституції України [77], яка ґрунтується на положеннях ст. 10 Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини [64], ст. 19 Загальної декларації прав людини [44], ст. 18 та 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [105] тощо. Так, кожному гарантовано право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на власний вибір.

Спеціальні положення, що передбачають право на доступ до інформації про діяльність органів влади, містяться в конституціях Бельгії (ст. 32), Греції (ч. 3 ст. 10), Естонії (ч. 2 ст. 44), Польщі (ст. 61), Македонії (ч. 3 ст. 16), Португалії (ст. 48), Словенії (ч. 2 ст. 39), Фінляндії (§ 12, ч. 3), а також у нормах звичайного законодавства. Так, у Німеччині 17 грудня 2004 року було прийнято

закон «Про свободу інформації», який гарантував виконання принципу свободи інформації в державному управлінні. Відповідно до цього закону, кожен, незалежно від громадянства чи місця мешкання, має право на доступ до офіційних документів державного управління, прийнятих після 1 червня 2006 року, якщо це не завдає шкоди державним чи приватним інтересам [92].

Необхідними інструментами дотримання демократичних принципів відкритості та прозорості органів влади й конституційних прав громадян на інформацію є формування і розвиток якісної інформаційно-комунікаційної інфраструктури. Для цього потрібен постійний та конструктивний діалог суспільства і влади, а також упровадження новітніх організаційних, науково-технічних, методичних та інших інформаційних механізмів. Зазначене є основою високих стандартів професійності й ефективності державного управління.

У країнах Європейського Союзу впроваджено систему електронного уряду, яка повноцінно забезпечує реалізацію права громадян на доступ до державної (публічної) інформації.

Електронний уряд охоплює три основні модулі: G2G – government to government (уряд–урядові); G2B government to business (уряд–бізнесу); G2C government to citizens (уряд–громадянам). Він також передбачає прикладні елементи, серед яких: вільний доступ громадян до державної інформації, переведення державних органів на безпаперове діловодство, планування для всіх державних органів показників ефективності роботи на рік і регулярний їх контроль [59, с. 13].

Цікавою також видається європейська практика функціонування електронного суду, який охоплює такі складники: доступ до інформації у сфері юстиції (інформація через портал електронного правосуддя, реєстри, семантично структурована мережа), доступ до суду й позасудових порядків у ситуаціях транскордонного характеру [7, с. 63].

Ми цілком поділяємо позицію Н. В. Кушакової-Костицької, яка стверджує, що в Україні створено достатню нормативно-правову базу для функціонування е-урядування, однак його практичне впровадження

просувається надто повільно. Основними причинами є: наявність корупційної складової в діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, а також недостатній рівень комп'ютерної грамотності значної частини населення [97, с. 18].

На наш погляд, важливою та необхідною складовою механізму здійснення права на інформацію є гарантування належного, вільного доступу громадян до інформації, а також чітка правова регламентація виняткових випадків його обмеження.

На переконання А. В. Цибульської, право на доступ до інформації не можна ототожнювати з правом на свободу інформації, оскільки вони хоча й мають однакову мету – забезпечення реалізації потреби людини в інформації, проте в них різне функціональне призначення. Якщо функція права на доступ до інформації полягає в забезпеченні особи необхідною інформацією безпосередньо від органів державної влади й органів місцевого самоврядування про їхню діяльність і відомості про себе, тобто доступ до офіційної інформації, а також до певної інформації, що знаходиться в приватноправових юридичних осіб, то призначення свободи інформації полягає в забезпеченні можливості вільного пошуку й одержанні будь-якої інформації із загальнодоступних джерел, отриманні інформації про дії влади, проте вже в інтерпретації представників ЗМІ, можливості ознайомлення з науковими працями, художніми творами, кіно, спілкування тощо. Єдине, чого потребує свобода інформації від держави, – це дотримуватися політики невтручання; і, навпаки, право на доступ до інформації репрезентує обов'язок держави створити певні умови для реалізації вільного й безперешкодного доступу до інформації [192].

Слушною видається позиція В. В. Горбатюка, згідно з якою переважну більшість нормативно-правових актів, які регулюють відносини в інформаційній сфері, було прийнято до набрання чинності Конституцією України. Проте прийняття Основного Закону стало важливим кроком на шляху до впровадження кращих міжнародних демократичних стандартів у розвитку інформаційної сфери [26].

Отже, в Основному Законі було враховано норми міжнародних документів щодо права людини на інформацію, однак одночасно постала необхідність внесення змін до чинного законодавства й узгодження його із суспільними потребами та міжнародними стандартами. Слід зауважити, що українське інформаційне законодавство формувалося непослідовно.

Право на доступ до інформації гарантується такими основними міжнародними документами, як: Загальна декларація прав людини (ст. 19), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 10), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (ст. 18, 19), Рекомендація Ради Європи № R (81) 19 про доступ до інформації, що перебуває у володінні державних органів, Рекомендація Ради Європи № R (2002) про доступ до офіційних документів тощо. Визначальною є ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, яка ґрунтується на дев'яти принципах – критеріях законодавства про доступ до інформації, спеціально розроблених Міжнародною організацією «Артикль 19. Всесвітня кампанія за свободу слова», відповідно до яких можна визначити, чи національне законодавство відповідної держави та практика його застосування передбачає і забезпечує реалізацію права на доступ до публічної інформації.

До таких принципів належать:

1. Принцип максимального розкриття: передбачає, що «вся інформація, якою володіють публічні органи, підлягає розкриттю; винятки повинні бути максимально обмежені, і публічні органи мають довести виникнення та правомірність таких винятків». Якщо органи влади намагаються відмовити в доступі до інформації, на них покладено обов'язок обґрунтувати таку відмову. Тобто органи влади повинні довести, що інформація, яку вони бажають приховати, підпадає під обмежену сферу винятків, передбачених принципом 4.

2. Обов'язок оприлюднювати: згідно з ним, «публічні органи зобов'язані оприлюднювати основну інформацію». До такої інформації щонайменше належать: оперативна інформація про те, як публічна адміністрація функціонує,

зокрема місію, фінансування, рахунки, стандарти, досягнення тощо, передусім якщо орган надає послуги громадянам; інформація про будь-які запити, скарги чи інші дії, які громадяни можуть здійснити щодо цієї публічної адміністрації; інструкції щодо порядку й механізмів, використовуючи які громадяни можуть взяти участь у формуванні та реалізації державної політики, що стосується участі в законотворчому процесі; види й типи інформації, якими володіє орган влади, і форми, у яких цю інформацію зберігають; зміст будь-яких адміністративних чи політичних рішень, що впливають на суспільство, разом з причинами прийняття таких рішень і матеріали щодо обґрунтування їх необхідності.

3. Стимулювання відкритості уряду: «публічні органи повинні активно сприяти відкритості діяльності уряду». Цей принцип передбачає, що уряд зобов'язаний здійснювати просвіту громадян у сфері доступу до інформації, визначати сфери відкритої інформації та способи, якими право на доступ до інформації може бути реалізоване.

4. Обмежена сфера винятків: «винятки повинні бути зрозумілими, описуватися вузько й підлягати строгому контролю на предмет «наявність шкоди» і «суспільний (громадський) інтерес». Відмова органів влади оприлюднити інформацію є невиправданою, якщо вони не можуть довести, що інформація пройшла «трискладовий тест»:

– мета закриття інформації має бути чітко визначена законом (інформація повинна мати легітимну мету). Така мета може охоплювати тільки ті інтереси, які визначають законні підстави для відмови в оприлюдненні інформації та обмежуватися лише такими винятками, як громадський правопорядок, забезпечення режиму приватності, національна безпека, комерційна таємниця та інша конфіденційна інформація, громадська чи індивідуальна безпека, ефективність і цілісність процесу прийняття рішень владою. Винятки має бути окреслено вузько, щоб уникнути включення інформації, яка насправді не шкодить легітимній меті;

– оприлюднення інформації може спричинити суттєву шкоду зазначеній у законі меті. Недостатньо, щоб інформація просто належала до сфери легітимної мети, визначеної законом. Органи влади повинні також довести, що оприлюднення інформації може одночасно принести як користь, так і шкоду. Для того щоб нерозголошення інформації було законним і виправданим, воно має становити загрозу заподіяння суттєвої шкоди легітимній меті;

– шкода, яка може бути заподіяна цій меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації. Навіть якщо вдалося б довести, що розголошення інформації може завдати суттєвої шкоди легітимній меті, інформація однаково підлягає оприлюдненню, якщо суспільний інтерес від розголошення переважає шкоду. Наприклад, певна інформація може бути приватною за режимом доступу, водночас, розкривати дані щодо високого рівня корупції в уряді. У таких випадках шкоду легітимній меті порівнюють із суспільним інтересом в оприлюдненні цієї інформації. У разі якщо суспільний інтерес переважає потенційну шкоду, закон повинен захищати оприлюднення інформації.

Повний список легітимних цілей (тих, які дозволяють обмежити доступ до інформації), які можуть виправдати розголошення інформації, має бути закріплений законом. Цей список повинен охоплювати лише ті інтереси, які визначають законні підстави для відмови в оприлюдненні інформації та обмежуватися лише такими питаннями, як правопорядок, забезпечення режиму приватності, національна безпека, комерційна таємниця та інша конфіденційна інформація, громадська чи індивідуальна безпека, ефективність і цілісність процесу прийняття рішень. Винятки мають бути описані вузько, ґрунтуватися швидше на змістові документа, ніж на його віднесенні до певної категорії. Для того щоб відповідати цим стандартам, винятки, якщо це необхідно, мають бути обмеженими в часі.

Недостатньо, щоб інформація просто належала до сфери легітимної мети, передбаченої законом. Органи влади повинні довести, що оприлюднення

інформації може завдати суттєвої шкоди зазначеній меті. Крім того, навіть якщо розкриття інформації може завдати суттєвої шкоди легітимній меті, інформація однаково підлягає оприлюдненню, якщо суспільний інтерес щодо її розкриття переважає шкоду. Важливим у цьому принципі є те, що не громадянин, а орган влади, відмовляючи в доступі до публічної інформації, повинен довести правомірність та необхідність такої відмови, і якщо ж суспільний інтерес в отриманні інформації буде вищим, ніж шкода від її розкриття, орган влади зобов'язаний надати таку інформацію.

5. Спрощена процедура доступу до інформації: «інформаційні запити мають бути опрацьовані швидко і справедливо; перегляд відмови в задоволенні запитів повинен бути доступним і незалежним». Оскарження відмови в розгляді інформаційних запитів має здійснюватися на трьох різних рівнях: у межах публічного органу, до незалежного органу, до суду.

6. Витрати: «плата за надання інформації не повинна перешкоджати особам подавати інформаційні запити». В іноземних країнах розмір плати за надання інформації встановлюють: або фіксовано за кожний інформаційний запит, або залежно від витрат, пов'язаних із пошуком чи наданням інформації. В останньому випадку плату можуть або не стягувати, або ж вона може бути зменшеною, якщо інформаційні запити стосуються отримання персональних даних, а також інтересів громадськості.

7. Відкриті засідання «...публічних органів мають бути відкритими для громадськості».

Свобода інформації охоплює право громадськості знати, що влада робить від її імені, і брати участь у процесі прийняття рішень. Тому законодавство про свободу інформації має встановлювати презумпцію, згідно з якою засідання органів влади є відкритими для громадськості.

8. Розкриття інформації створює прецедент (оприлюднення має перевагу): «закони, які суперечать принципу максимального розкриття, повинні бути змінені або скасовані». Суть цього принципу полягає в тому, що перелік

винятків, передбачених у законі про доступ до інформації, повинен бути вичерпним; інші закони не мають дозволяти його розширення.

Зокрема, дії представників органів влади не можна вважати незаконними, якщо вони оприлюднили інформацію, порушуючи певні закони про таємницю, але реалізуючи принципи – вимоги закону про доступ до публічної інформації.

9. Захист інформаторів («свистунів»): «особи, які повідомляють інформацію про правопорушення (інформатори), мають бути захищеними». Якщо особи, усупереч закону та виконанню своїх службових обов'язків, розкрили певну інформацію, однак учинили так з метою розкриття чи запобіганню вчиненню правопорушень або злочинів органами влади, то такі особи звільняються від відповідальності.

Якщо проаналізувати всі ці положення, доходимо висновку, що жодного з них у нашій державі на належному рівні не дотримано. Це зумовлено як недосконалістю національного правового регулювання цієї сфери, так і грубим порушенням та невиконанням чинних правових норм, ігноруванням міжнародного законодавства представниками органів влади, від чого страждають пересічні громадяни.

Суттєвим стимулом для розвитку національного законодавства у сфері забезпечення доступу до інформації в різних країнах світу стало прийняття 27 листопада 2008 року Конвенції про доступ до офіційних документів, яка була розроблена Комітетом міністрів Ради Європи. У нашій країні важливим кроком було прийняття 13 січня 2011 року Закону України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до ст. 1 цього 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 є у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом [141].

Ми вважаємо, що після набуття чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року активізувалася діяльність української влади щодо забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка є у володінні суб'єктів владних повноважень. Невідкладно було прийнято укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних і місцевих органів влади, інших суб'єктів, якими затверджено заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації. Майже одночасно на офіційних веб-сайтах органів державної влади й інших розпорядників публічної інформації з'явилися сторінки «Доступ до публічної інформації», де було оприлюднено нормативно-правові акти, якими визначено відповідальних за забезпечення доступу до публічної інформації, затверджено форми запитів на інформацію, порядок опрацювання запитів, відшкодування витрат на копіювання та друк документів, звіти про опрацювання запитів, найбільш запитувані документи тощо. Крім цього, установлений зазначеним Законом строк опрацювання та підготовки відповіді на запит – п'ять робочих днів – не залишив вибору суб'єктам забезпечення доступу до публічної інформації та мотивував їх на підготовку відповіді запитувачам у визначений термін. Ефективним стимулом до виконання цього Закону стало визначення відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Зазначені положення нормативно-правового акта сприяли тому, що суспільство визнало позитивні зрушення у відкритості діяльності органів державної влади. За рейтингом забезпечення права на інформацію, розробленим двома провідними міжнародними організаціями Access Info Europe (Іспанія) та Centre for Law and Democracy (Канада), український Закон «Про доступ до публічної інформації» посів дев'яте місце серед 89-ти країн світу [191].

Наведемо статистичні дані щодо порушення права на доступ до інформації. Так, протягом 2018 року до Уповноваженого з прав людини

надійшло 4201 повідомлення про порушення права на доступ до інформації. Унаслідок застосування Уповноваженим різноманітних заходів реагування до розпорядників публічної інформації зменшилася кількість таких порушень, як: ненадання відповіді на запит у строк, встановлений Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI; відмова в доступі до інформації про заробітну платню осіб, що її отримують (цілком або частково) за рахунок бюджетних коштів; відмова в задоволенні запиту з огляду на те, що до надходження запиту доступ до інформації вже було правомірно обмежено; відмова в задоволенні запиту у зв'язку з неоплатою запитувачем витрат на копіювання документів, причому не повідомляючи, скільки і за якими реквізитами запитувач має здійснити таку оплату; відмова в наданні інформації з посиланням на загальнодоступні джерела [202].

У розрізі питань доступу до публічної інформації європейська спільнота зосереджує увагу на доступі до інформації в кримінальному провадженні підозрюваному, обвинуваченому й іншим учасникам. Водночас як в Україні, крім цього, зростає рівень зацікавленості осіб щодо правових меж запитів і звернень до представників органів державної влади.

Європейський суд з прав людини та Комітет ООН з прав людини у правових актах акцентують на важливості надання підозрюваному/обвинуваченому в кримінальному провадженні основної інформації, оскільки це надає можливість зрозуміти зміст підозри, захищає їхні права на справедливий судовий розгляд і застерігає від свавільного затримання й тримання під вартою.

Так, Європейська конвенція про захист прав людини від 4 листопада 1950 року гарантує кожному, хто був заарештований, право на отримання інформації про причини арешту й про будь-яке обвинувачення проти нього, а також право кожного, кого обвинувачують у вчиненні кримінального правопорушення, бути поінформованим про зміст і причини обвинувачення. Ці права також були підтверджені Комітетом ООН з прав людини та Генеральною

Асамблеєю ООН [134]. Крім того, Рада ЄС визначила право на інформацію ключовим складником довгострокового плану дій задля посилення та захисту прав підозрюваних у кримінальних провадженнях на всій території ЄС.

У Європейському Союзі діє законодавство, яке чітко регулює це питання та зобов'язує всі держави-учасниці впровадити закони, підзаконні акти й адміністративні положення, необхідні для забезпечення відповідного права.

Усі, кого було затримано або заарештовано, наділені основоположним правом знати, чому їх позбавили волі. У ч. 2 ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлено, що кожен, кого заарештовано, має бути негайно поінформований зрозумілою для нього мовою про підстави його арешту і про будь-яке обвинувачення, висунуте проти нього [143]. Європейський суд з прав людини пояснив, що це є однією з гарантій захисту від свавільного затримання та невід'ємним складником системи захисту прав людини, передбаченої ст. 5 Конвенції.

Відповідно до ч. 3 ст. 93 КПК України, сторона захисту, потерпілий, представник юридичної особи, щодо якої здійснюють провадження, збирає докази шляхом витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, службових і фізичних осіб речей, копій документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій, актів перевірок; ініціювання проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій та інших процесуальних дій, а також шляхом здійснення інших дій, які здатні забезпечити подання суду належних і допустимих доказів.

Водночас у практичній діяльності витребування як спосіб формування доказів стороною захисту є декларативним, що обґрунтовано в юридичній літературі. Так, М. А. Погорецький зазначає, що «хоча ч. 2 ст. 93 КПК України й надає право стороні захисту на витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, службових та фізичних осіб речей, копій, документів, відомостей,

проте на практиці реалізувати це право проблематично, оскільки в більшості випадків керівники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, інші службові, а також фізичні особи залишають запити захисників щодо витребування відповідних речей, копій документів і відомостей без задоволення, а інколи й взагалі не реагують на такі запити. Належних гарантій реалізації зазначеного права захисника чинне законодавство України не передбачає» [122, с. 480–481].

Для реалізації права учасників кримінального провадження необхідно нормативно закріпити механізм і встановити нормами закону відповідальність за порушення цього права. Проте нормами чинного кримінального процесуального закону механізм реалізації підозрюваним, обвинуваченим, його захисником і законним представником права щодо витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, службових та фізичних осіб, а також інших юридичних осіб доказів не врегульовано, як і не передбачено відповідальність за перешкоджання його реалізації стороною захисту. Тому механізм витребування зазначеними учасниками кримінального процесу доказів у повному обсязі відповідає механізму реалізації прав на звернення та отримання інформації, що впливають із загальноправового статусу особи.

Аналізуючи нормативно-правові акти, які врегульовують такий механізм реалізації прав на звернення та отримання інформації і закріплюють відповідальність за їх порушення, можна дійти висновку щодо істотного звуження нормами цих актів можливостей сторони захисту щодо витребування та отримання доказів, порівняно з нормами кримінального процесуального закону, які визначають її право брати участь у формуванні доказів, використовуючи цей спосіб.

Останніми роками постають питання щодо обсягу інформації в кримінальному процесі, яку можуть отримати народні депутати України за своїми запитами та зверненнями.

Відповідно до норм Кримінального процесуального кодексу України (КПК), порядок кримінального провадження на території України визначається лише кримінальним процесуальним законодавством України [15, с. 112].

Необхідно з'ясувати, чи є можливість на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації» отримати на запит інформацію про матеріали кримінального провадження та заходи, які вжиті під час досудового розслідування; яким законодавством має керуватися слідчий, надаючи відповідь на запит на публічну інформацію, якщо запитувач не є учасником кримінального провадження.

Проаналізувавши ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», ми визначили, що інформація про вжиті заходи в процесі досудового розслідування, а також матеріали такого розслідування є публічною інформацією, оскільки вона отримана й створена органом державної влади (суб'єктом владних повноважень) під час виконання обов'язків, передбачених чинним законодавством.

Водночас така інформація містить таємницю досудового розслідування та визнається таємною інформацією. Її розголошення може завдати шкоди особі, суспільству й державі. Відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації», порядок доступу до таємної інформації регулюється цим Законом і спеціальними законами [141].

Безсумнівно, спеціальним законом у цьому випадку є Кримінальний процесуальний кодекс України. У ст. 221 «Ознайомлення з матеріалами досудового розслідування до його завершення» і ст. 290 «Відкриття матеріалів іншій стороні» Кодекс встановлює особливий порядок ознайомлення з матеріалами досудового розслідування для сторін та учасників кримінального провадження.

У контексті розбудови інформаційного суспільства слід проаналізувати і проблеми забезпечення доступу до інформації, що виникають як запитувачів, так і в розпорядників інформації.

Громадська організація «Спілка підприємців та промисловців Кременеччини» (ГО) своїм запитом на інформацію на ім'я голови правління ПАТ НАК «Нафтогаз України» (ПАТ) просила на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації» надати інформацію про заробітну плату, премії, матеріальну допомогу, будь-які інші виплати, які здійснені протягом 2014 року керівництву ПАТ (голови правління, заступникам голови правління, членам правління). ПАТ своїм листом відмовили в наданні такої інформації та повідомило ГО про те, що, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», ПАТ зобов'язане надавати інформацію в порядку, передбаченому цим Законом, тільки щодо умов постачання товарів, послуг і цін на них. Відомості про заробітну плату й інші виплати голові правління ПАТ містяться у відповідній декларації, опублікованій на офіційному сайті товариства. У зв'язку із цим ГО звернулася до Уповноваженого Верховної ради України з прав людини з листом, у якому просила провести відповідну перевірку та скласти протокол про вчинення адміністративного правопорушення.

Це стало підставою для звернення ПАТ до суду з позовом про визнання протиправними дій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо витребування пояснень та інформації про персональні дані заступника голови правління ПАТ.

Вирішуючи позов, суди одностайними не були. Окружний адмінсуд м. Києва позов задовольнив, а постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 24 грудня 2015 року в задоволенні позову відмовлено. Рішення апеляційної інстанції Вищий адміністративний суд України залишив без змін.

Ефективний доступ до інформації, якою володіють органи публічної влади, інші суб'єкти, є важливою передумовою для запобігання корупції, виявлення та припинення корупційних діянь. Важливе значення має інформація, яка становить суспільний інтерес, а саме: відомості про використання публічних коштів, розпорядження державним або комунальним майном, особисті доходи, майно, видатки та зобов'язання фінансового характеру публічних службовців.

Вищий адміністративний суд України своєю ухвалою від 10 листопада 2016 року К/800/735/16 касаційну скаргу ПАТ відхилив, а постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 24 грудня 2015 року залишив без змін.

Своїм рішенням Вищий адміністративний суд України визнав, що суд апеляційної інстанції дійшов обґрунтованого висновку про порушення в спірних правовідносинах прав запитувача публічної інформації, оскільки ПАТ, що є розпорядником запитованої інформації в розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації», у порушення вимог зазначеного Закону не забезпечив надання такої інформації, що має суспільний інтерес, а тому подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини В. В. Лутковської винесене на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені чинним законодавством України [183].

Нині триває наукова дискусія щодо сутності інформаційних відносин і, відповідно, розвитку понятійно-категоріального апарату в цій сфері. Це виявляється під час формування інформаційного законодавства. Проте якщо теоретико-методологічні пошуки є джерелом розвитку наукових поглядів у певній сфері, то неоднозначність і хаотичність застосування термінології в чинному законодавстві спричиняє проблеми тлумачення та практичного застосування правових норм. Відомо, що будь-яка діяльність ґрунтується на використанні професійної термінології.

У чинному законодавстві України є різні визначення понять «інформація», «конфіденційна інформація», «таємна інформація» тощо. У

контексті ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації» термін «публічна інформація» не застосовано в основному нормативно-правовому акті України, що регулює відносини в інформаційній сфері, – Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року [144]. З огляду на те, що в категоріально-понятійному апараті українського законодавства термін «публічна інформація» є новим, доцільно переглянути всі нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері інформації, з метою визначення категоріальної чіткості. Недоліком українського законодавства можна вважати відсутність законодавчого закріплення визначення терміна «суспільно необхідна інформація», який використано в ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [141], проте не містить його тлумачення. Відповідно до цього Закону, до розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати й надавати її за запитами, прирівнюються суб'єкти, які володіють суспільно необхідною інформацією. Категоріальна чіткість та однозначність є важливою складовою для правильного застосування норм зазначеного вище Закону.

Потребує чіткого правового врегулювання присвоєння грифу «Для службового користування». Проблемним питанням реалізації Закону України «Про доступ до публічної інформації» залишається ухвалення переліків видів службової інформації виключно на підставі рішення суб'єкта владних повноважень і неправомірне застосування цього грифу. Нині трапляються випадки схвалення таких переліків з абсолютно необґрунтованим включенням до них певних відомостей. Ми стаємо свідками непоодиноких випадків, коли за грифом «Для службового користування» приховують суспільно значущі рішення, зокрема, інформація про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, серед яких відповідні документи, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб і найменування юридичних осіб, які одержали ці кошти або майно тощо. Таким чином, порушується право громадян на доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес і не має фактичних підстав для

віднесення її до публічної інформації з обмеженим доступом. Отже, залишається незрозумілим, як громадськість може здійснювати контроль за прийняттям рішень і брати участь у прийнятті управлінських рішень органами державної влади на всіх етапах. Нерозв'язаною є проблема забезпечення пасивного доступу до інформації. Це стосується, насамперед, оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади інформації щодо прийнятих рішень, ухвалених нормативно-правових актів, оприлюднення системи обліку документів тощо. Відкритість такої інформації не є системною і швидше є винятком, ніж повсякденною нормою.

В Україні не розв'язано проблему узгодженості правових норм різних законодавчих актів. Насамперед це стосується законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», «Про інформацію». Бракує нормативно-правових актів, які конкретизували б положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» та містили б чіткі механізми реалізації правових норм.

Не втрачає актуальності потреба в проведенні роз'яснювальної роботи серед населення щодо особливостей застосування норм законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та «Про звернення громадян». Зауважимо, що 1999 року було запроваджено посаду Уповноваженого з прав людини в Раді Європи. Проте ця посадова особа позбавлена такого традиційного повноваження омбудсмена, як проводити розслідування на підставі скарг громадян або за власною ініціативою. Уповноважений з прав людини ради Європи покликаний на цей час здійснювати освітні функції та координаційну діяльність у галузі прав людини в межах діяльності цієї інституції [35, с. 575].

У Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2017 рік акцентовано на необхідності створення незалежного наглядового органу у сфері доступу до інформації та захисту персональних даних. За ініціативою

Уповноваженого з прав людини 2016 року було розроблено відповідний проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо Інформаційного комісара України)». Однак 2017 року вдалося зібрати близько 90 підписів народних депутатів України із 150 необхідних для внесення законопроекту на розгляд Парламенту. Проблема щодо створення наглядового органу з необхідними конституційними гарантіями, на жаль, залишилася не тільки не розв'язаною, а й навіть не дістала належної уваги з боку Парламенту [202].

На підставі викладеного вище ми вважаємо, що першочерговими завданнями органів державної влади мають стати усунення суперечностей нормативно-правових актів в інформаційній сфері й узгодження правових норм. З огляду на значну кількість розбіжностей у правових актах, які регулюють відносини в інформаційній сфері, обґрунтованим і доцільним залишається питання запровадження такої посади, як інформаційний комісар чи інформаційний омбудсмен, якого має бути наділено широкими владними повноваженнями.

Важливим кроком на шляху вдосконалення державного регулювання інформаційної сфери є прийняття концепції формування та розвитку державної інформаційної політики. Оскільки право громадян на доступ до інформації українське законодавство відносить в окрему категорію прав, доцільно законодавчо чітко визначити такі механізми: контролю за реалізацією цього права; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності щодо доступу до інформації; притягнення до відповідальності посадових осіб за недотримання чинного законодавства, що регулює відносини у сфері забезпечення доступу до інформації.

### **2.3. Забезпечення права на доступ до інформації в рішеннях Європейського суду з прав людини**

В умовах сьогодення різноманітними є класифікації прав людини, серед яких позитивні й негативні. Така класифікація корисна тим, що зрозуміло висвітлює сутність прав людини. Негативні права (свободи) – права, для реалізації яких держава нічого не має робити. Позитивні права – це такі, для реалізації яких держава повинна докласти неабияких зусиль, причому це потребує значних матеріальних ресурсів. Зазначене безпосередньо стосується забезпечення права на доступ до інформації.

Європейський суд з прав людини виніс понад десяток рішень та ухвал у справах проти України, у яких так чи інакше йшлося про порушення права на доступ до інформації, безпідставне надання дозволу слідчим органам до джерел інформації, які охороняє закон (журналістів, адвокатів). Це питання стало нагальним і засвідчує необхідність удосконалення правового забезпечення доступу до інформації. Європейський суд з прав людини 2018 року ухвалив проміжне рішення в справі журналістки Наталії Седлецької проти Генеральної прокуратури України – рішенні, яке є другим в історії Суду, коли було застосовано «Правила 39» щодо ст. 10 Конвенції, яка гарантує свободу висловлювання поглядів. Це рішення Суду надало можливість чітко вказати органу досудового розслідування, що він не має права реалізовувати доступ до будь-якої інформації та даних з телефону журналістки, і тим самим Суд поставив під сумнів правомірність рішення національного суду України.

Можна без перебільшення стверджувати, що саме судова практика Європейського суду з прав людини сформувала сучасні нормативні стандарти прав людини в Європі на підставі правоположень Конвенції. Праволюдні стандарти набули юридичної форми прецедентних позицій Суду, які містяться в мотивах його рішень з конкретних справ. Практика Суду є уособленням

сучасного європейського конституціоналізму, що ґрунтується на динамічному розумінні права [35, с. 580].

Органи державної влади самі створюють значний масив інформації, отримують і зберігають великий обсяг даних від фізичних і юридичних осіб. Це важлива інформація, що позначається на житті всієї спільноти. Можливість кожної окремої людини одержувати всю суттєву інформацію, що існує в суспільстві, безпосередньо залежить від того, чи вчиняє держава активні дії, щоб опублікувати, оголосити чи надати на запит відомості, якими вона розпоряджається.

Європейський суд неодноразово розглядав справи, у яких заявники вказували на те, що органи держави не надали їм певну інформацію. Утім практика Суду в цих справах з роками змінювалася [172].

Унікальність Європейської конвенції з прав людини полягає в тому, що визначені в ній права сформульовані в загальних термінах, а конкретним змістом встановлене право наповнюється вже в рішеннях Європейського суду з прав людини. Права на доступ до інформації в Конвенції немає, натомість у ст. 10 Конвенції закріплено право на свободу вираження поглядів, яке передбачає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати й передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів [157, с. 6].

Надалі ми проаналізуємо справи, які демонструють розвиток правових позицій Європейського суду з прав людини щодо отримання інформації від держави.

Справа Суду *Kenedi v. Hungary* 2009 року, у якій громадянин Угорщини пан Янош Кенеді, історик за професією, подав запит до Міністерства внутрішніх справ, щоб отримати документи для створення та публікації нової історичної праці. Міністерство відмовило йому в наданні цих документів на підставі того, що вони становлять державну таємницю. І хоча за рішеннями національних судів пан Кенеді отримав право на доступ до потрібних йому

документів та їх поширення, міністерство все одно відмовилося надати їх без обмежень на публікацію.

Учений звернувся до Європейського суду, стверджуючи, що дії міністерства перешкоджають йому в публікації об'єктивного наукового твору про Державну службу безпеки Угорщини. Суд підтвердив, що «доступ до оригінальних документальних джерел з метою легітимного історичного дослідження є основною умовою реалізації права заявника на свободу вираження поглядів» [172]. У зв'язку із цим Суд посилається на справу «Кенеді проти Угорщини» (*Kenedi v. Hungary*) № 31475/05 від 26 травня 2009 року, яка стосувалася неспроможності забезпечити в розумні строки виконання остаточного судового рішення, що надавало дозвіл заявнику на доступ до архівних документів. У цій справі суд зазначив, що національні суди визнали існування права доступу до інформації, яку вимагав заявник, історик за фахом, для завершення публікації історичного дослідження. Суд встановив, що відповідна публікація підпадала під визначення свободи вираження заявника, яка гарантована ст. 10 Конвенції (п. 33 зазначеної справи) [158].

Вирішуючи справу, Європейський суд дійшов висновку, що відмова надати інформацію хоч і мала легітимну мету (захист національної безпеки), однак не була передбачена законом. Отже, суд визнав порушення ст. 10 Конвенції.

Суд зазначає, що ст. 10 не можна тлумачити як таку, що гарантує загальне право на доступ до інформації (див. справу «Ліандер проти Швеції» (*Leander v. Sweden*) від 26 березня 1987 року, п. 74, серія А № 116). Водночас Суд наполягає на тому, що ст. 10 гарантує не лише право на передання інформації, але також право громадськості отримувати її (див. справу «Обзервер і Гардіан проти Сполученого Королівства» (*Observer and Guardian v. the United Kingdom*) від 26 листопада 1991 року, п. 59(b), серія А № 216; справу «Гуерра та інші проти Італії» (*Guerra and Others v. Italy*) від 19 лютого 1998 року, п. 53, Звіти

про постанови та рішення 1998-I; справу «Агмет Їлдірім проти Туреччини» (Ahmet Yıldırım v. Turkey), № 3111/10, п. 50, ЕСНР 2012).

У цьому аспекті Суд вирішив, що мають бути вагомими підстави для заходів, які обмежують доступ до інформації, яку громадськість має право отримувати (див. справу «Тімпул Інфо-Магазін і Ангель проти Молдови (Timpul Info-Magazin and Anghel v. Moldova)», № 42864/05, п. 31, від 27 листопада 2007 року; справу «Вержиновські та Смолчевські проти Польщі» (Węgrzynowski and Smolczewski v. Poland), № 33846/07, п. 57, від 16 липня 2013 року).

Суд наголошує на тому, що у випадках, коли заявником є окремий журналіст і захисник прав людини, Суд визнає, що збір інформації є важливим підготовчим кроком у журналістській діяльності та є невід'ємною частиною свободи преси, що захищено законом (див. справу «Шаповалов проти України (Shapovalov v. Ukraine)», № 45835/05, п. 68, від 31 липня 2012 року; «Дамманн проти Швейцарії (Dammann v. Switzerland)», № 77551/01, п. 52, від 25 квітня 2006 року).

Суд повторює, що перешкоди, спрямовані на обмеження доступу до інформації, яка є суспільно необхідною, можуть позбавити працівників медіа або інших відповідних галузей бажання шукати таку інформацію. Таким чином, вони можуть припинити відігравати важливу роль «сторожових псів» і втратити можливість надавати точну й надійну інформацію (див. справу Шаповалова, зазначену вище, п. 68).

У справах, де заявником була організація, Суд дійшов висновку, що коли до питань громадського інтересу залучена неурядова організація, вона виконує роль «сторожового пса» на тому самому рівні, що й преса. Таким чином, діяльність організації, пов'язана зі справами громадського інтересу, потребує такого самого захисту, який надано журналістам (див. справу Молодіжної ініціативи, зазначену вище, п. 20; справу Угорської спілки громадянських свобод, зазначену вище, п. 27) [158, с. 58, 59].

Рішення Суду у справі *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia* 2013 року надало змогу ще раз переконатися, що Європейський суд готовий розглядати справи про доступ до публічної інформації за ст. 10 Конвенції. У цій справі йшлося про відмову розвідувальної служби Сербії повідомити громадській організації дані про кількість людей, щодо яких було проведене електронне спостереження. Розвідувальна служба спершу повідомила, що інформація не може бути надана, оскільки це зашкодить захищеним законом легітимним інтересам. Однак за скаргою громадської організації Уповноважений з інформаційних питань Сербії виніс рішення про надання цієї інформації. Після цього розвідувальна служба ще раз відмовила запитувачам, вказавши, що не володіє такими даними. Розглядаючи справу, Європейський суд назвав цю відповідь «*непереконливою*».

Суд зауважив, що концепція «свободи отримувати інформацію» охоплює право доступу до інформації. Зауваживши, що стосовно заявника «наявне втручання в його право на свободу вираження» і що таке втручання суперечило національному законодавству Сербії, суд визнав порушення ст. 10 Конвенції.

Цікавою в цій справі є окрема думка суддів Ондраша Шайо та Небойші Вучініча. Судді зауважили, що трактування ст. 10 має відповідати сучасним змінам у міжнародному праві щодо свободи інформації. На їхню думку, у світі, об'єднаному Інтернетом, різниця між журналістами й іншими членами суспільства зникає: усі мають право на прозорість інформації.

Крім того, у контексті доступу до інформації «*різницю між негативними та позитивними обов'язками держави складно встановити*». Відповідно, лише відсутності заборон на надання даних недостатньо для ефективної реалізації права на інформацію. Органи влади відповідальні за зберігання відомостей, і їх втрата не є виправданням, як у розглянутій справі.

Судді Шайо та Вучініч також вважають за необхідне подолання відмінностей у ставленні до запитів щодо інформації про особу та щодо інформації громадського інтересу (на прикладі справи *Leander v. Sweden*).

Істотніші обмеження для особи стосовно доступу до інформації про неї, порівняно з доступом до інформації суспільного значення, – це нелогічно, на думку суддів [159]. Така окрема думка цілком може стати поштовхом до подальшого розвитку тлумачення ст. 10 Судом, як це вже відбувалося раніше.

Стаття 10 Конвенції передбачає відмінність між «інформацією» та «ідеями». На підставі цього можна дійти висновку, що свобода висловлювань не обмежується фактичними даними, які можна підтвердити. Вона охоплює також погляди, критику, припущення. Таким чином, гарантії ст. 10 поширюються не тільки на «правдиву», тобто таку, що ґрунтується на фактах, інформацію. Особа, що висловила свої погляди, а не факти, не повинна доводити їх правдивість – це є порушення ст. 10 Конвенції [43, с. 7].

Практика Європейського суду з прав людини щодо порушення Україною ст. 10 Конвенції є порівняно незначною, утім дає змогу окреслити загальні тенденції та стандарти присудження компенсацій. Так, у рішеннях щодо порушення Україною зобов'язань за ст. 10 Конвенції моральну компенсацію присуджували в розмірах від 1000 до 33 000 євро [38, с. 172–173].

Можемо констатувати, що правові позиції, викладені в рішеннях Європейського суду з прав людини органам державної влади та судової гілки влади України, мають значний вплив. Українська феміда зобов'язана застосовувати під час розгляду справ Конвенцію та практику Європейського суду як джерело права, проте непоодинокими є випадки, коли національні суди України ігнорують або не зважають на існування таких міжнародних нормативно-правових актів і практик.

Потребує уваги ситуація щодо порушення права на доступ до інформації в анексованому Росією Криму, де блокують українські сайти, сайт Меджлісу, а також українське радіо й телебачення. Усі ці порушення фіксує Кримська правозахисна група й інші правозахисники.

Юрисдикція Європейського суду з прав людини щодо розгляду міждержавних справ засвідчує ефективність цього міжнародно-правового

механізму як загалом, так і щодо його використання для захисту національних інтересів України. З практики Суду впливає важливий правовий прецедент, відповідно до якого Суд дотримується такої правової позиції, коли відповідальність за порушення прав людини покладено на державу, яка фактично контролює відповідну територію, зокрема окуповану або анексовану [6, с. 142].

Право на інформацію – одне з основоположних прав, якому надано вагоме значення в практиці Європейської комісії та Європейського суду з прав людини за ст. 10 Європейської конвенції з прав людини; воно закріплене й у ст. 9 Європейської конвенції про транскордонне телебачення, а також у всіх демократичних конституціях [112, с. 29].

Аналіз судових рішень за результатом розгляду за позовом про визнання дій протиправними, що полягають у відмові надати публічну інформацію на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації», дав змогу констатувати, що національні суди України у своїх рішеннях не посилаються на рішення Європейського суду з прав людини, які стосуються доступу до інформації. Також у них немає згадок і про міжнародні нормативно-правові акти, які регламентують порядок доступу до інформації та публічної інформації [129; 130; 155; 156; 184].

Тому рішення Європейського суду з питань права на доступ до інформації мають активно застосовувати національні суди України під час вирішення схожих спорів у різних галузях права. Це сприятиме прийняттю обґрунтованих рішень з посиланням на відповідні міжнародні норми та практику Європейського суду.

Наші висновки також засвідчені проведеним соціологічним опитуванням, за результатом якого лише 64 % опитаних ознайомлені зі змістом рішень Європейського суду з прав людини щодо захисту права на доступ до інформації, 27 % зазначили, що не ознайомлені з ними, а 9 % зауважили, що

лише поверхнево ознайомлені зі змістом окремих із них, читали в газетах і журналах, однак не мають системного уявлення (додаток Д).

З огляду на європейський досвід функціонування в низці країн Європейського Союзу омбудсменів або ж Уповноважених з питань інформації, які є органами парламентського контролю, акцентовано на необхідності запровадження і в Україні уповноваженого з інформації, до компетенції якого слід віднести контроль за дотриманням органами публічної влади, підприємствами, установами й організаціями різної форми власності права на доступ до інформації. Більшість омбудсменів країн Європейського Союзу також наділена правом виступати з ініціативою перед парламентом щодо скасування, внесення змін до чинних і прийняття нових законів у цій сфері.

Крім того, у деяких країнах омбудсмени виконують роль квазісудових органів. Вони розглядають скарги осіб про порушення їхніх прав на доступ до інформації та приймають рішення, що мають загальнообов'язковий характер.

На підставі аналізу наукових джерел доведено, що нагальною є необхідність ухвалення нового закону України про інформацію, що має ґрунтуватися на кращих практиках країн Європейського Союзу й розробках національних експертів у цій галузі. Також доцільно конкретизувати особливості обмеження доступу до інформації певного виду (медична, правова, екологічна тощо).

## **Висновки до розділу 2**

Досліджено конституційно-правове регулювання й забезпечення доступу до інформації в Україні, зокрема висвітлені в положеннях ст. 34 Конституції України засади можуть бути обмежені лише в чітко визначених законом випадках (в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для

охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя). Ця норма ґрунтується на положеннях актів міжнародного законодавства, до яких слід апелювати для того, щоб зрозуміти, наскільки українське законодавство та практика відповідає міжнародним стандартам.

Аналіз конституцій ФРН, Італії, Румунії, Франції, Литви, Латвії, Швеції, Польщі, Чехії, Словаччини та інших держав Європейського Союзу дав змогу встановити, що ці країни мають розвинену систему законодавства про право на доступ до інформації. У Швеції принцип відкритого доступу до офіційних документів, який закріплено в Основному Законі, а саме право кожного ознайомлюватися з офіційними документами органів державної влади та бути поінформованими про їхній зміст. Польща є однією з перших серед цих країн, де на конституційному рівні було закріплено право на інформацію (1791). У ст. 54 Конституції Польщі, ухваленій 1997 року, кожному забезпечено свободу вираження поглядів, а також збирання та розповсюдження інформації.

Наведено аргументи, згідно з якими першочерговими завданнями органів державної влади мають стати усунення суперечностей нормативно-правових актів в інформаційній сфері й узгодження правових норм. З огляду на значну кількість і розрізненість правових актів, які регулюють відносини в інформаційній сфері, обґрунтованим і доцільним залишається питання кодифікації інформаційного законодавства, окремими розділами до якого доцільно включити права й обов'язки людини та громадянина в інформаційній сфері, права й обов'язки держави, участь у міжнародному інформаційному просторі тощо. Важливим кроком на шляху вдосконалення державного регулювання інформаційної сфери є прийняття концепції формування та розвитку державної інформаційної політики. З огляду на те, що право громадян на доступ до інформації в українському законодавстві відмежовано в окрему категорію прав, доцільно законодавчо чітко визначити такі механізми:

контролю за реалізацією цього права; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності щодо доступу до інформації; притягнення до відповідальності посадових осіб за недотримання чинного законодавства, що регулює відносини у сфері забезпечення доступу до інформації.

У процесі опитування на запитання «Чи оскаржували Ви чи Ваші знайомі відмову від отримання інформації від органів державної влади, місцевого самоврядування та сектору безпеки й оборони (зокрема публічної) впродовж останніх 12 місяців?» 17 % респондентів відповіли, що оскаржували таку відмову. Аналіз анкет дав змогу з'ясувати, що саме адвокати, журналісти та громадські активісти оскаржували таке рішення (додаток Д).

Вбачається за необхідне проведення роз'яснювальної роботи серед громадян України щодо особливостей застосування норм законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про звернення громадян». Європейський досвід засвідчив, що 1999 року було запроваджено посаду Уповноваженого з прав людини в Раді Європи, головним завданням цієї посадової особи закріплено здійснювати освітні функції та координаційну діяльність у галузі прав людини. Для України важливо сприйняти європейські тенденції і зробити акцент саме на просвітницькій діяльності та критичному мисленні щодо можливості використання доступу до інформації.

Встановлено, що законодавство країн Європейського Союзу закріплює обов'язок органів влади провести оцінювання можливих наслідків від розголошення інформації. У практичній діяльності активно застосовують так званий баланс інтересів, який призначений для з'ясування того, чи завдасть розкриття інформації шкоди публічним інтересам або індивідуальним інтересам. Баланс інтересів передбачає зіставлення двох діаметрально протилежних цінностей – наслідків від розкриття та наслідків її обмеження.

Унікальність Європейської конвенції з прав людини полягає в тому, що визначені в ній права сформульовано в загальних термінах, а конкретним змістом визначене право наповнюється вже в рішеннях Європейського суду з прав людини. Права на доступ до інформації Конвенція не містить, натомість у ст. 10 Конвенції закріплено право на свободу вираження поглядів, яке передбачає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати й передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів.

Практика Європейського суду з прав людини є уособленням сучасного європейського конституціоналізму, що ґрунтується на динамічному розумінні права. Так, Суд виніс понад десяток рішень та ухвал у справах проти України, у яких так чи інакше йшлося про порушення права на доступ до інформації, безпідставне надання дозволу слідчим органам до джерел інформації, які охороняються законом (журналістів, адвокатів). Це питання стало нагальним і засвідчує необхідність удосконалення правового забезпечення доступу до інформації.

Європейський суд з прав людини зазначає, що ст. 10 не можна тлумачити як таку, що гарантує загальне право на доступ до інформації. У цьому аспекті Суд вирішив, що мають бути вагомі підстави для заходів, які обмежують доступ до інформації, яку громадськість має право отримувати.

Ми поділяємо позицію суддів Європейського суду з прав людини Ондраша Шайо та Небойші Вучініча, згідно з якою розуміння ст. 10 має відповідати сучасним змінам у міжнародному праві щодо свободи інформації. У сучасному інформаційному просторі відмінність між журналістами й іншими членами суспільства зникає: усі мають право на прозорість інформації. Крім того, судді також вважають за необхідне подолати відмінності в ставленні до запитів щодо інформації про особу та щодо інформації громадського інтересу (на прикладі справи *Leander v. Sweden*). Висловлена позиція цілком може стати

стимулом для подальшого розвитку тлумачення ст. 10 Судом, як це вже відбувалося раніше.

Аналіз судових рішень за результатом розгляду за позовом про визнання дій протиправними, що полягають у відмові надати публічну інформацію на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації», дає змогу констатувати, що національні суди України у своїх рішеннях не посилаються на рішення Європейського суду з прав людини, які стосуються доступу до інформації. Також у них немає жодної згадки і про міжнародні нормативно-правові акти, які регламентують порядок доступу до інформації чи публічної інформації.

Важливим питанням є сприяння судовій владі використовувати ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори та судову практику міжнародних інституцій щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації. Рішення Європейського суду з питань права на доступ до інформації мають активно застосовувати національні суди України під час вирішення схожих спорів у різних галузях права. Це сприятиме прийняттю обґрунтованих рішень з посиланням на відповідні міжнародні норми та практику Європейського суду з прав людини.

З огляду на європейський досвід функціонування в низці країн Європейського Союзу омбудсменів або ж Уповноважених з питань інформації, які є органами парламентського контролю, акцентовано на необхідності запровадження і в Україні уповноваженого (омбудсмена) з питань інформації та захисту персональних даних, до компетенції якого має належати контроль за дотриманням органами публічної влади, підприємствами, установами й організаціями різної форми власності права на доступ до інформації та використанням персональних даних. Більшість омбудсменів країн Європейського Союзу також наділені правом виступати з ініціативою перед парламентом чи урядом щодо скасування, внесення змін до чинного та прийняття нових законів у цій сфері.

### РОЗДІЛ 3

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ДОСВІДУ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

### 3.1. Юридичні гарантії забезпечення права на інформацію в Україні та країнах Європейського Союзу

Підвищення ролі інформації в усіх сферах суспільної діяльності, таких як економіка, освіта, наука, приватне життя тощо, характеризує сучасний етап розвитку людства. Відповідно до зазначених умов істотно зростають потреби фізичних і юридичних осіб в обміні інформацією. Задоволення цих потреб відбувається шляхом реалізації права на інформацію, що надає можливість вільно збирати, зберігати, обробляти та поширювати інформацію. Здійснення та захист права на інформацію відбувається в межах цивільних правовідносин. Тому є цілком виправданим закріплення зазначеного права не лише в Основному Законі (ст. 34), а й у ст. 302 Цивільного кодексу України.

Можливість особи вільно збирати, зберігати, обробляти та поширювати інформацію забезпечують не лише фіксацією цього права у національному законодавстві, а й шляхом створення необхідних умов для його реалізації – гарантій здійснення права на інформацію.

Перед юридичною наукою постає завдання щодо постійного вдосконалення розробленої системи юридичних гарантій здійснення права на інформацію та її оновлення одночасно з інформатизацією світового простору. Оскільки імплементація цієї системи в чинне законодавство України та її модернізація, зокрема з урахуванням міжнародного досвіду, забезпечує можливість найефективнішої реалізації цього суб'єктивного права, дослідження

юридичних гарантій здійснення права на інформацію, на наш погляд, є вкрай актуальним.

Деякі вітчизняні й іноземні науковці (О. В. Кохановська, Д. В. Огородов, О. О. Снитніков, Л. В. Туманова) вивчали питання здійснення інформаційних прав, а саме права на інформацію. Праці Н. В. Безсмертної, М. В. Краснової, Е. О. Оліфіренко, П. М. Рабиновича, Р. О. Стефанчука та інших учених присвячено дослідженню юридичних гарантій здійснення суб'єктивних прав. Водночас ці питання є недостатньо розробленими в юридичній науці. Таку ситуацію не можна вважати задовільною, оскільки саме юридичні гарантії забезпечують реальність здійснення права на інформацію, вони відіграють важливу роль у механізмі його реалізації.

На думку О. Ш. Чомахашвілі, універсальне право громадянина на інформацію охоплює такі права, як: право знати про функціонування інформаційних систем, що стосуються особистого життя громадянина; право надавати згоду на збирання інформації особистого змісту; право перевірити достовірність такої інформації і спростовувати недобросовісну інформацію; право доступу до інформації; право знати про використання цієї інформації [198, с. 122].

З боку держави право громадян на офіційну інформацію має бути задоволене певною системою гарантій у вигляді норм, принципів, механізмів. Організаційно-правові гарантії на реалізацію зазначеного вище права громадян має забезпечувати злагоджена діяльність суб'єктів владних повноважень щодо створення відповідних умов для реалізації таких прав і свобод громадян, до яких належать органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, що виконують владні управлінські функції відповідно до законодавства.

На забезпечення прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень спрямована доступність громадян до офіційної інформації в Україні, що своєю

чергою є можливістю реалізації індивідом своїх прав і свобод відповідно до власних потреб.

Отже, доступність інформації задовольняє індивідуальні інтереси громадян, а доступність офіційної інформації надає можливість здійснювати громадський контроль за діями органів державної влади.

В Україні останніми роками постійно проводять різноманітні консультації для налагодження чіткого діалогу між владою в державі й громадськістю, метою яких є залучення громадян до участі в управлінні, координації дій суб'єктів владних повноважень, надання можливості для вільного доступу до інформації про їхню діяльність, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених суб'єктів.

До громадських читань долучаються зацікавлені активні громадяни, і рішення з приводу певного моніторингу є уявленням щодо проблеми тільки деяких громадян, які брали участь в обговоренні, і не враховують інтереси та думку більшої частини неактивних громадян. Тому ми вважаємо, що з метою виявлення реальних проблем реалізації права громадян на офіційну інформацію доцільно проводити соціологічні опитування за різними формами й видами з питань його реалізації в державі.

У юридичній літературі триває дискусія щодо визначення поняття юридичних гарантій. Умовно можна виокремити декілька позицій науковців. Одні юридичними гарантіями вважають сукупність суб'єктивних та об'єктивних факторів [166, с. 52], інші – систему соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних та організаційних передумов, умов, засобів і способів, які стають юридичними гарантіями лише через закріплення їх у нормах права [176, с. 311]. Юридичні гарантії трактують також як сукупність тих правових інститутів, які забезпечують можливість реалізації суб'єктивних прав, а також захищають й охороняють їх від будь-яких обмежень чи порушень [56, с. 165–166], тобто систему таких специфічних юридичних конструкцій, як презумпція невинуватості, 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 [45, с. 457]. Схожою є наукова позиція, за якою юридичні гарантії визначають як спеціальний юридичний засіб фактичного забезпечення прав і свобод [118, с. 2].

Термін «юридичні гарантії» вказує на їхній нормативно-правовий зміст. Натомість забезпечення гарантованості полягає, передусім, у здійсненні прав і виконанні обов'язків, передбачених чинними правовими нормами. Загальновідомо, що норма не може мати певні правові результати, їх досягають за допомогою правової діяльності. Діяльністю є здійснення суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків, покладених нормою права на відповідних суб'єктів трудових правовідносин [177].

Юридичні гарантії суб'єктивних прав деякі науковці тлумачать як правові норми, що визначають специфічні юридичні засоби здійснення прав, їх охорони та захисту у випадку правопорушення [4, с. 185]. Загалом ми поділяємо таку позицію, проте вважаємо, що поняття юридичних гарантій права на інформацію передбачає такі елементи:

- 1) юридичні гарантії здійснення;
- 2) юридичні гарантії охорони;
- 3) юридичні гарантії захисту зазначеного суб'єктивного права.

У юридичній літературі стверджують, що найважливішою формою правових гарантій реального здійснення суб'єктивних прав є кореспондуючий обов'язок [170, с. 170]. Проте сприятливі умови для реалізації права на інформацію не можуть бути досягнуті лише за рахунок існування такого обов'язку. На наш погляд, необхідно покласти низку додаткових обов'язків на державу щодо забезпечення належного правопорядку для здійснення права на інформацію. Адже саме ці обов'язки, будучи закріпленими в чинному національному законодавстві, становлять сутність юридичних гарантій здійснення права на інформацію.

На підставі аналізу чинного законодавства України ми виокремили найважливіші юридичні гарантії здійснення права на інформацію:

- а) можливість обмеження здійснення права на інформацію лише в передбачених Конституцією України випадках на підставі закону;
- б) заборона необґрунтованого засекречування інформації;
- в) доступність офіційної інформації для приватних осіб;
- г) свобода діяльності засобів масової інформації.

Розглянемо детальніше зазначені вище гарантії.

Нормативно закріплене положення про можливість обмеження здійснення права на інформацію лише в передбачених Конституцією України випадках на підставі закону є однією з найважливіших гарантій його здійснення.

Таке положення зафіксовано в ч. 3 ст. 34 Основного Закону України, відповідно до якої здійснення права вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя.

Цю гарантію також утілено в низці міжнародних угод:

- 1) п. 3 ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [105];
- 2) ч. 2 ст. 10 Європейської конвенції про захист прав і основоположних свобод людини [143].

Зазначені норми фактично передбачають можливість обмеження прав шукати й поширювати інформацію лише задля забезпечення державної безпеки та/або охорони прав інших осіб у випадках, передбачених законом.

На недопущення свавільного та безпідставного обмеження органами державної влади можливості особи здійснювати право на інформацію

спрямовано положення Конституції України та міжнародних угод, оскільки такі обмеження можуть перетворити це фундаментальне право людини на суто декларативне право.

В Україні досі не напрацьовано судової практики застосування правових норм, що регламентують можливість держави обмежувати здійснення права на інформацію. Натомість Європейський суд з прав людини має певну методику оцінювання правомірності дій держави в зазначених випадках.

Не лише наукову, а й практичну цінність для нашої країни становить вивчення цієї практики Європейського суду з прав людини. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [139], застосування практики Європейського суду є обов'язковим для вітчизняних судів.

Отже, дослідження практики Європейського суду за аналізованою категорією справ дає підстави стверджувати, що під час вирішення питання про правомірність обмежень здійснення інформаційних прав особи державою Європейський суд послідовно аналізує фактичні обставини справи та юридичну аргументацію учасників спору за такими критеріями:

- правомірність дій влади (мають ґрунтуватися на законі);
- відповідність їх цілям обмеження, що передбачені п. 2 ст. 10 Європейської конвенції;
- необхідність таких дій у демократичному суспільстві за конкретних обставин.

У цьому контексті показовим є рішення Європейського суду з прав людини від 24 листопада 1993 року у справі «Інформаціонсферайн Лента» та інші проти Австрії», у якому здійснено аналіз обмежень прав і свобод в інформаційній сфері на предмет їх необхідності в демократичному суспільстві. Заявники скаржилися, що вони не можуть створити радіостанцію і телестанцію, оскільки, відповідно до законодавства Австрії, це право зарезервовано виключно за Австрійською радіомовною корпорацією. Вони стверджували, що

це призводить до монополії, яка не сумісна з положеннями ст. 10 Європейської конвенції. На їх переконання, правила, які закріплюють монополію Австрійської радіомовної корпорації, відображають бажання влади забезпечити політичний контроль за аудіовізуальною сферою на шкоду плюралізму та свободі творчості.

На думку Європейського суду, найістотніші обмеження на свободу слова накладає державна монополія на теле- і радіомовлення. Тому, попри аргументи австрійського уряду про виправданість таких обмежень, суд постановив, що втручання з боку держави, які є предметом спору, не є необхідними в демократичному суспільстві. Тому Європейського суд визнав порушення ст. 10 Європейської конвенції [169].

Розглядаючи іншу гарантію здійснення права на інформацію – заборону необґрунтованого засекречування інформації, слід зазначити, що за порядком доступу інформацію поділяють на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом (ч. 1 ст. 20 Закону України «Про інформацію»). Інформацію з обмеженим доступом поділяють на конфіденційну, таємну та службову інформацію (ч. 1 ст. 21 зазначеного Закону).

Необхідною умовою забезпечення реалізації права на інформацію є презумпція відкритості інформації. Натомість необґрунтоване віднесення органами державної влади відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом негативно позначається на реальності здійснення цього права.

У забезпеченні відкритості інформації та гарантуванні здійснення права на інформацію важливу роль відіграє заборона засекречування деяких категорій відомостей. Перелік їх зафіксовано в ч. 4 ст. 21 Закону України «Про інформацію». Зокрема, не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом такі відомості:

- 1) про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту;
- 2) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища й інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися та загрожують безпеці людей;

3) про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, що стосується харчування, одягу, житла, медичного обслуговування та соціального забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти й культури населення;

4) про факти порушення прав і свобод людини, а саме інформація, що міститься в архівних документах колишніх радянських органів державної безпеки, пов'язаних із політичними репресіями, Голодомором 1932–1933 років в Україні й іншими злочинами, учиненими представниками комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів;

5) про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб;

5<sup>1</sup>) щодо діяльності державних і комунальних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких понад 50 відсотків акцій (часток) належать державі або територіальній громаді, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарському товариству, частка держави або територіальної громади в якому становить 100 відсотків, що підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до закону;

б) інші відомості, доступ до яких не може бути обмежений відповідно до законів і міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [144].

Нормативні положення про доступність відкритої інформації, якою володіють органи державної влади у зв'язку з реалізацією ними своїх повноважень, слід також віднести до важливих юридичних гарантій здійснення права на інформацію.

Доступність цієї інформації, яка в юридичній літературі дістала назву «офіційна інформація», є передумовою реалізації як права на інформацію, так і низки інших суб'єктивних прав. І хоча в ст. 6 Закону України «Про інформацію» передбачено обов'язок суб'єктів владних повноважень

інформувати громадськість і засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення, наявна в нашій державі ситуація стосовно доступності офіційної інформації є незадовільною, що безпосередньо пов'язано з недосконалістю нормативної бази та бюрократією.

Загальновідомо, що спокусу порушувати закон породжує саме безкарність. У контексті дотримання права на доступ до інформації в Україні слід констатувати, що ні Уповноважений Верхової Ради України з прав людини, ні Служба безпеки України, ні прокуратура чи поліція ефективно не реагують на ненадання інформації.

Судові процеси тривають занадто довго. За таких обставин у посадових осіб виникає відчуття безкарності, тому вони відверто ігнорують обов'язок перед громадськістю звітувати про свою діяльність.

Вагому роль у становленні конституційних правопорядків у деяких країнах Європи відіграв інститут омбудсмена – народного правозахисника, що посідає важливе місце в системі інституцій, які захищають права й свободи людини і громадянина [35, с. 570].

Риса, яка притаманна будь-якій владі, – це протидія інформаційній відкритості. Гізер Брук цитував афоризм, який надзвичайно популярний серед англійських урядовців: «Ви праві, Міністре, що Ви або можете бути відкритим, або мати уряд, проте не відкритий уряд». Водночас зауважував: «...Історія заперечує це твердження, адже країни, де є потужна вільна преса й закони про доступ до інформації, мають краще управління та найвищі економічні успіхи, а країни, які дотримуються принципу «Ви праві, Міністре...», – це жахливі диктатури» [210, с. 10].

У Європі інститут омбудсмена став надійною основою захисту прав і свобод людини. Для поліпшення стану забезпечення права на доступ до інформації, стверджують відомі експерти в інформаційній сфері, у країні має бути створено незалежну інституцію з питань інформації.

Аналіз досвіду різних країн світу щодо наявності в них такої інституції з питань інформації дає підстави виокремити три її основні моделі:

1) спеціальний орган контролю за забезпеченням права на доступ до інформації в межах виконавчої гілки влади;

2) орган контролю, що формально створюють при уряді або парламенті, але до його складу входять представники законодавчої, виконавчої, судової гілок влади, представники громадськості та місцевого самоврядування;

3) посада спеціалізованого омбудсмена з питань інформації або колегіальний орган, що здійснюватиме незалежний парламентський контроль за охороною та захистом права на доступ до інформації [110, с. 17].

Проте, щоб зазначені вище моделі були дієвим механізмом у питаннях забезпечення та захисту права на доступ до інформації, вони мають відповідати таким критеріям: незалежність органу в здійсненні своєї діяльності; діяльність спрямована лише на подолання наявних причин порушення права на доступ до інформації; оперативність і дієвість інституції щодо захисту прав на доступ до інформації.

Розглянемо кожну модель інституції з питань інформації в контексті відповідності окресленим критеріям.

1. Спеціальний орган контролю за забезпеченням права на доступ до інформації в межах виконавчої гілки влади.

Зазначену модель обрали такі країни: Ісландія, Польща, Таїланд, Естонія, Японія, Угорщина та ін. Закони про доступ до інформації визначають статуси відповідних органів у цих державах.

У країні нагляд за виконанням Закону Естонії «Про публічну інформацію» з 1 січня 2001 року було покладено на Інспекцію із захисту даних, правовий статус якої визначено в законах Естонії «Про захист персональних даних» і «Про публічну інформацію» [113; 114]. Цю інституцію очолює голова, якого призначає уряд за поданням міністра юстиції після схвалення цієї кандидатури Конституційною комісією парламенту Естонії терміном на 5 років.

Інспекція із захисту даних здійснює державний та адміністративний нагляд за дотриманням вимог, передбачених Законом Естонії «Про захист персональних даних», законодавством, прийнятим на його основі, постановою (ЄС) 2016/679 Європейського парламенту та Ради Європи.

Інспекція із захисту даних має такі повноваження:

- надає рекомендовані інструкції щодо підвищення обізнаності й суміжних прав у сфері доступу до інформації;
- за запитом надає суб'єкту даних інформацію, що стосується здійснення його або її прав відповідно до цього Закону, за необхідності, співпрацює з контролюючими органами інших держав – членів Європейського Союзу із цього питання;
- ініціює процедури щодо проступків і застосовує санкції, якщо інші адміністративні заходи відповідають вимогам Закону чи постанові (ЄС) 2016/679 Європейського парламенту та Ради Європи;
- співпрацює з міжнародними організаціями щодо нагляду за захистом даних, іншими наглядовими й компетентними органами іноземних держав із захисту даних;
- відслідковує відповідні тенденції розвитку інформаційних і комунікаційних технологій;
- надає консультації з питань обробки персональних даних, зазначених у ст. 39 цього Закону;
- виступає в Раді Європи щодо питань захисту даних;
- застосовує адміністративний примус на підставах, в обсязі та порядку, передбачених Законом;
- із власної ініціативи або за запитом представляє на розгляд парламенту, уряду Республіки, канцлеру юстиції та іншим органам влади, громадськості питання, пов'язані із захистом персональних даних;
- виконує інші функції, передбачені цим Законом.

Також Інспекція із захисту даних Естонії має право вимагати:

- виправлення персональних даних;
- видалення персональних даних;
- обмеження обробки персональних даних;
- припинення обробки персональних даних, зокрема знищення або передання архівів;

а також:

- негайно застосовувати організаційні, фізичні та ІТ-заходи безпеки для захисту персональних даних відповідно до процедури, передбаченої законодавством;
- накласти тимчасове або постійне обмеження на обробку персональних даних, зокрема заборону на обробку персональних даних;
- порушити наглядове провадження за скаргою чи з власної ініціативи.

Проаналізувавши звіти, представлені на сайті Інспекції із захисту даних, можна дійти висновку, що ця інституція більше уваги приділяє саме захисту персональних даних, аніж захисту права на доступ до публічної інформації. Проте швидкість реакції (протягом 3 год) на інформаційний запит, направлений електронною поштою, засвідчує, що на скарги громадян з приводу порушення їхнього права на доступ до інформації інспектор реагує швидко, надаючи чітку, змістовну й обґрунтовану відповідь [207].

Аналогічні функції в Таїланді здійснює офіційна Інформаційна рада, яку створюють при уряді, до складу якої входять постійні секретарі (з оборони, сільського господарства, торгівлі тощо) разом з міністром, якого призначає прем'єр-міністр як голову, і дев'ять членів. Рада міністрів призначає їх з представників державного та приватного секторів терміном на 3 роки. Їх може бути переобрано або виведено зі складу Інформаційної ради через некомпетентність або в разі притягнення до кримінальної відповідальності [222, с. 107–108].

Рішення про відмову надати запитувану інформацію в Ісландії можна оскаржити до Інформаційного комітету, до складу якого входять троє членів та їхні заступники, яких призначає прем'єр-міністр терміном на чотири роки [208, с. 106].

В Японії Закон «Про доступ до інформації, якою володіють адміністративні органи» передбачає створення Наглядової ради за розкриттям інформації при канцелярії прем'єр-міністра. До складу Наглядової ради входять дев'ять осіб, яких призначає прем'єр-міністр за рекомендацією обох палат парламенту терміном на три роки. Члени Ради в разі неналежного виконання своїх повноважень або в разі невиконання вимоги щодо несумісності (вони не повинні мати посад у політичних партіях) можуть бути звільнені за згодою обох палат парламенту прем'єр-міністром Японії. На думку японських фахівців, ця процедура призначення й усунення з посади членів наглядової ради є гарантією її незалежності від виконавчої влади [195, с. 69].

Дискусії серед фахівців у сфері інформації присвячені питанням щодо реальної незалежності спеціальних органів контролю за дотриманням права на доступ до інформації в здійсненні ними своєї діяльності й ухваленні рішень у межах виконавчої влади.

Створення центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення доступу до інформації в Україні передбачав законопроект «Про доступ до публічної інформації», що виносили на розгляд парламенту ще ІV скликання [142].

У цьому документі було зазначено, що Уповноважений орган для успішної реалізації покладених на нього завдань стосовно контролю за дотриманням норм закону про доступ до інформації має такі повноваження:

- 1) бере участь у формуванні та реалізації державної політики щодо забезпечення реалізації права на доступ до інформації;
- 2) затверджує зводи відомостей, що становлять службову таємницю розпорядників інформації;

- 3) проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу в засобах масової інформації, організовує проведення просвітницьких заходів з питань забезпечення доступу до інформації;
- 4) здійснює відповідні заходи, спрямовані на забезпечення доступу до інформації;
- 5) організовує навчання державних службовців і службовців в органах місцевого самоврядування з питань забезпечення доступу до інформації;
- 6) організовує наукові й експертні дослідження з питань забезпечення доступу до інформації;
- 7) здійснює моніторинг та узагальнює результати забезпечення доступу до інформації;
- 8) здійснює контрольні перевірки діяльності розпорядників інформації в процесі задоволення запитів на інформацію та її розкриття на підставі скарг чи з власної ініціативи;
- 9) розглядає скарги громадян про порушення їхніх прав і законних інтересів розпорядниками інформації;
- 10) веде облік та узагальнює випадки порушення права на доступ до інформації, вносить пропозиції щодо їх усунення;
- 11) здійснює співпрацю з міжнародними організаціями, відповідними органами іноземних країн з питань дотримання міжнародних стандартів забезпечення доступу до інформації [142].

Пропозиція щодо створення в Україні спеціального органу виконавчої влади з питань забезпечення доступу до інформації виникла ще до розроблення законопроектів про доступ до інформації, однак це не можна вважати вдалою ідеєю. Така інституція не стане дієвим механізмом захисту права на доступ до інформації в нашій державі, оскільки не можна бути суддею у вирішенні власної справи; крім того, до уповноваженого центрального органу виконавчої влади можна буде оскаржити рішення стосовно незаконного обмеження доступу до інформації лише органів виконавчої влади. Однак

дослідження у сфері реалізації права на доступ до інформації через інформаційний запит засвідчують, що порушниками є не тільки органи виконавчої влади, а й органи місцевого самоврядування, органи прокуратури. Тому не зможе стати на заваді таким порушенням уведення спеціального органу виконавчої влади з питань забезпечення доступу до інформації.

2. Орган контролю, який формально створюють при уряді або парламенті, проте до його складу входять представники законодавчої, виконавчої, судової гілок влади, представники громадськості та місцевого самоврядування.

Прихильники колегіального спеціального органу у сфері інформації переконують, що ця інституція є авторитетною та незалежною (Франція, Португалія, Бельгія).

На підставі Закону Франції від 17 липня 1978 року «Про доступ до державних документів» [65, с. 181–182] з вересня 1979 року в країні розпочала роботу Комісія з доступу до державних документів.

Цей закон було змінено та доповнено законом від 6 червня 2005 року відповідно до умов Директиви ЄС (2003/98/ЕС), що визначає правила повторного використання інформації, наданої державним сектором.

До складу цієї Комісії (CADA) входять 11 членів, які є представниками різних органів влади, а саме: депутат від Національних зборів Франції, сенатор, представник від територіальних колективів, професор або почесний викладач закладу вищої освіти, кваліфікований фахівець у сфері захисту особистих даних, кваліфікований фахівець у галузі конкуренції та цінової політики, журналіст, а також по одному представникові від Державної ради, Касаційного суду, Рахункової палати. Завданнями CADA є здійснення контролю за дотриманням права на доступ до адміністративних документів і державних архівів, а також за втіленням у життя положень Закону [212].

Більшість дослідників ставлять під сумнів реальну незалежність адміністративних органів, проте Комісія з доступу до державних документів у Франції є ефективним інструментом оскарження рішення державного органу

про відмову в доступі до інформації. Навіть за не обов'язкового статусу рішень цього органу до його рекомендацій прислуховуються в країні.

Схожий орган створено і в Португалії. CADA виконує ті самі функції, наділена аналогічними повноваженнями, що й Комісія з доступу до державних документів Франції. До складу CADA Португалії входять 11 членів: суддя вищого адміністративного суду, якого призначає Рада вищого адміністративного та фіскального судів; два депутати Асамблеї республіки, яких вона обирає (один представляє парламентську більшість, інший – парламентську опозицію); професор права, якого призначає голова Асамблеї республіки; два представники від уряду; по одному представникові від автономних областей, яких призначають уряди автономних областей (представник Азорських островів і Мадейри), представник від Національної асоціації португальських муніципалітетів; адвокат, якого призначає асоціація адвокатів; член від Національного комітету захисту автоматизованої обробки персональних даних [221].

У Португалії, на відміну від французької CADA, ця інституція за правовим статусом є незалежною та самостійною, що здійснює свою діяльність при парламенті.

У Бельгії функціонує схожий орган – Комісія з доступу до адміністративних документів, створена на підставі Закону «Про гласність у сфері адміністрації». Відповідно до статті 8 Закону, король після консультацій з радою міністрів видає постанову, яка й визначає склад і правила роботи Комісії [140].

3. Посада спеціалізованого омбудсмена з питань інформації або колегіальний орган, що здійснюватиме незалежний парламентський контроль за охороною та захистом права на доступ до інформації.

Ефективність контролю за забезпеченням права на доступ до інформації прямо пропорційна його незалежності від уряду. Тому контроль за

дотриманням цього права має здійснювати незалежний арбітр – інститут омбудсмена.

Слід виокремити три різні погляди, наявні в науковій літературі, стосовно концепції втілення спеціалізованого уповноваженого з питань інформації:

– створення такого органу є недоцільним, оскільки незалежний парламентський контроль за дотриманням права на доступ до інформації, як й інших прав, має здійснювати омбудсмен «загальної компетенції»;

– інститут уповноваженого з питань інформації є обов'язковим елементом у механізмі забезпечення доступу до інформації, без якого буде неефективним утілення в життя положень закону у сфері доступу до інформації;

– запроваджувати окремо цей орган не треба, однак у межах наявного інституту омбудсмена слід створити посаду спеціального представника, що здійснюватиме контроль за дотриманням права на доступ до інформації.

До сфери повноважень омбудсмена належить нагляд за діяльністю органів влади щодо забезпечення реалізації права на доступ до інформації. Більшість омбудсменів наділені правом пропонувати парламенту скасувати, внести зміни до чинного та прийняти нові закони в цій сфері. Крім того, у низці країн омбудсмени є квазісудовими органами, які розглядають скарги осіб про порушення їхніх прав на доступ до інформації, приймають відповідні рішення, які є обов'язковими. Достатньо ефективною є діяльність такого органу у Словенії, з часу створення якого громадяни не мають потреби звертатися до суду з питань порушення права на доступ до інформації [205, с. 50].

У вітчизняній науковій літературі обстоюють думку про складність упровадження цього інституту в нашій державі, оскільки Основний Закон не передбачає можливості створення спеціалізованих омбудсменів.

Інтенсивний розвиток інформаційних технологій актуалізував питання посилення національного й міжнародного юридичного захисту особи у сфері автоматизованого оброблення персональної інформації щодо неї [106].

У країнах Європейського Союзу запроваджено уповноважених (омбудсменів) з питань захисту даних і права на інформацію. Ми проаналізували сайти інформаційних комісарів/омбудсменів та їхніх офісів, зокрема: Німеччини, Норвегії, Фінляндії, Італії, Чехії, Польщі, Франції, Сполученого Королівства Великої Британії [163; 211–214; 224; 226; 227; 229]. У всіх цих країнах зазначена інституція наділена широкими повноваженнями та швидко реагує на надіслані запити, переважно електронні. Громадяни й організації мають змогу звернутися стосовно порушення їхніх інформаційних прав до офісу уповноваженого (омбудсмена), зокрема з приводу використання персональних даних, порушення права на доступ до інформації.

Офіс комісара з питань інформації (ICO) у Сполученому Королівстві Великої Британії підпорядковується безпосередньо парламенту та фінансується департаментом цифрової, культури, засобів масової інформації та спорту (DCMS). Це незалежний регуляторний офіс (національний орган із захисту даних), який керується законом про захист даних 2018 року, Загальним регламентом щодо захисту даних, Положенням про конфіденційність та електронні комунікації (Директива ЄС) 2003 року (у всій країні), а також Законом про свободу інформації 2000 року й Регламентом екологічної інформації 2004 року в Англії, Уельсі та Північній Ірландії, частково в Шотландії [229].

До структури офісу комісара входять:

- управління уповноваженого з питань інформації (ICO), що підтримує інформаційні права в інтересах суспільства, сприяючи відкритості державних органів і конфіденційності персональних даних;
- управління інформаційної комісії (ICO), що несе відповідальність за виконання законодавства про захист даних у Великій Британії. Вони мають повноваження проводити розслідування та накладати штрафи, консультувати підприємства щодо того, як дотримуватися GDPR.

У Франції діє спеціальна комісія (CNIL), уповноважена захищати інформаційні права. Так, за останні роки до (CNIL) надійшло 5640 скарг на отримання права доступу до файлів національної безпеки, оборони та громадської безпеки. Від імені громадян CNIL може отримати доступ до файлів національної безпеки, оборони та громадської безпеки, що містять їхні дані, передусім – файли спостереження та судової поліції. Цей тип доступу називають непрямим доступом [212].

Огляд моделей інформаційних уповноважених (омбудсменів, комісарів) країн Європейського Союзу, попри певну розбіжність у компетенції та порядку призначення, засвідчує, що формування єдиної моделі інформаційного уповноваженого є світовою тенденцією.

Інститут спеціалізованих уповноважених з питань інформації, зазначає О. В. Нестеренко, має певні риси, що відрізняють його від класичної моделі омбудсмена. По-перше, рішення інформаційних уповноважених, за винятком комісара з питань інформації Канади, є не рекомендаційними, а обов'язковими для органів влади. Проте не виключено, що і в Канаді невдовзі рішення уповноваженого з питань інформації також стануть обов'язковими, оскільки у звіті спеціальної комісії з питань доступу до інформації, що була створена для перевірки ефективності дії закону, містилася рекомендація щодо наділення комісара новими повноваженнями, зокрема й правом давати розпорядження щодо надання інформації. По-друге, за винятком комісара із захисту інформації Угорщини й інформаційного уповноваженого Сербії, яких призначає парламент, участь у призначенні омбудсменів з питань інформації приймає голова держави або уряд. Зокрема, у Словенії інформаційного уповноваженого призначає парламент за поданням президента; у Македонії всіх члени комісії призначає парламент за поданням уряду. В Ірландії, Великій Британії, Канаді омбудсменів формально наділяють юридичним статусом на підставі акту глави виконавчої влади або глави держави. У Великій Британії уповноваженого

призначає королева, в Ірландії – президент, у Канаді – генерал-губернатор. Утім легітимацію омбудсмени отримують від парламенту [109, с. 17–18].

Отже, можна констатувати, що найбільш оптимальною для впровадження в Україні є саме модель інформаційного уповноваженого (омбудсмена), адже практика запровадження такої моделі незалежного контролю за дотриманням права на доступ до інформації в країнах усталеної демократії та посттоталітарних країнах уже довела свою ефективність.

Кардинально змінити ситуацію з правом на доступ до інформації в Україні неможливо без запровадження спеціального органу – інституту уповноваженого з питань інформації. Такий орган повинен бути незалежним від гілок влади, його діяльність має спрямовуватися на захист права на доступ до інформації і захист персональних даних особи.

Для того щоб запровадити цю інституцію в Україні, в Основний Закон нашої держави слід внести доповнення – передбачити норму, згідно з якою «для захисту окремих конституційних прав Верховна Рада України може обирати спеціалізованого уповноваженого».

Щоб діяльність інформаційного уповноваженого була ефективною, він має не лише розглядати скарги, а й:

- 1) наглядати за реалізацією законів у сфері інформації;
- 2) вносити пропозиції, що сприяють здійсненню права на доступ до суспільно значущої інформації;
- 3) пропонувати органам влади заходи, спрямовані на поліпшення їхньої роботи у сфері доступу до інформації;
- 4) здійснювати моніторинг стосовно дотримання відповідних законів;
- 5) забезпечувати ведення реєстру із захисту інформації;
- 6) робити щорічні доповіді про стан дотримання й захисту прав на доступ до інформації та права на приватність;
- 7) наглядати за дотриманням органами державної влади чинного законодавства під час визначення режиму доступу до інформації;

8) проводити семінари для державних службовців, тренінги, уживати інших заходів для правильного тлумачення та застосування ними законів, що регулюють доступ до інформації.

Виконання зазначених вище функцій інформаційним уповноваженим можливе лише за умови наділення його такими самими правами, які має уповноважений з прав людини. Проте, на відміну від омбудсмена, рішення інформаційного уповноваженого мають бути обов'язковими до виконання, однак їх можуть оскаржити до Вищого адміністративного суду України.

Результативність функціонування цієї інституції безпосередньо залежатиме від особи, яка буде обіймати таку посаду. Якщо інформаційним уповноваженим буде обрана (призначена) особа, яка має кар'єру державного службовця, політичну кар'єру або працювала в правоохоронній системі чи була суддею, то, з огляду на українські реалії, марно сподіватися, що цей інститут не перетвориться на чергову бутафорію – фікцію з повноваженнями «на папері». Цілком імовірно, що може виникнути ситуація, коли держава змарнує чималі кошти, а дієвого механізму, що здатний забезпечити інформаційну відкритість влади, не отримає. Отже, значення має не лише обсяг повноважень інформаційного уповноваженого, а й порядок його призначення та певні вимоги, яким повинен відповідати кандидат на цю посаду.

Ситуації, коли посаду інформаційного уповноваженого буде обіймати особа, яка не має довіри в суспільстві, можна уникнути лише в тому разі, якщо спеціалізованого уповноваженого з питань інформації обиратиме Верховна Рада України, однак з-поміж рекомендованих громадськими організаціями кандидатів терміном на п'ять років.

На посаду Уповноваженого з питань інформації має бути обраний тільки громадянин України з досвідом роботи у сфері захисту та здійснення прав людини, а особи, які працювали в органах Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції, Служби безпеки України, прокуратури, посадові й службові особи органів державної влади та місцевого самоврядування, члени

політичних партій не мають права бути обраними на цю посаду. Такі обмеження мають стати гарантією того, що на посаду інформаційного уповноваженого буде обрано людину з третього сектору чи наукового середовища, яка щиро прагнучиме змінити ситуацію у сфері свободи інформації та права на доступ до інформації в Україні, буде фахівцем у цій справі, що надзвичайно важливо для такої посади на етапі її започаткування.

На офіційному сайті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини ще в січні 2017 року було опубліковано статтю, присвячену важливості створення інституту інформаційного комісара в Україні. У ній йшлося про загальноновизнаність європейською практикою ефективності створення в нашій державі інституту інформаційного комісара з питань дотримання права на інформацію (зокрема щодо оприлюднення суспільно необхідної інформації) та захисту персональних даних.

Відповідний орган має бути незалежним від інших гілок влади, а також повинен мати набір мінімальних повноважень, зокрема право видавати обов'язкові приписи для запобігання або усунення порушень права на доступ, отримувати доступ до інформації, зокрема з обмеженим доступом, тощо.

Необхідність створення такого інституту обґрунтовано у звіті експерта Ради Європи, у якому, зокрема, зазначено, що «першою і найважливішою рекомендацією для України є створення незалежного (спеціального) інституту інформаційного комісара або комісії, який має бути єдиним органом другої інстанції з розгляду звернень/скарг щодо порушення права на доступ до інформації».

Про доцільність створення інституту інформаційного комісара йшлося і на Міжнародній конференції «Відзначення 250-ї річниці права на інформацію та подальше зміцнення всіх національних систем країн Східного партнерства», яка відбулася в Києві 21–22 вересня 2016 року. Так, під час свого виступу Валерія Лутковська повідомила присутнім про намір звернутися до парламентарів, громадських активістів й експертів з рекомендацією створити

посаду інформаційного комісара в Україні, не знімаючи функції парламентського контролю за правом на доступ до інформації з Офісу Уповноваженого з прав людини.

«Ми маємо низку проблемних питань у цьому зв'язку. По-перше, рекомендації Уповноваженого з прав людини, як і в більшості країн-членів Ради Європи, не є обов'язковими до виконання, а це, у свою чергу, знижує ефективність захисту права на інформацію. По-друге, функція покарання не є притаманною для національної інституції з прав людини. Крім того, функції контролю за доступом до інформації йдуть у розріз з так званими паризькими принципами діяльності національної інституції з прав людини», – переконана Валерія Лутковська.

На підставі аналізу досвіду сучасних демократичних держав ЄС можна стверджувати, що найефективнішою моделлю інформаційного комісара є створення незалежної установи, що має подвійні повноваження: забезпечувати реалізацію права на доступ до публічної інформації та захист персональних даних.

Необхідність створення державного органу контролю за додержанням права на доступ до інформації, що відповідатиме стандартам незалежності й ефективності, передбачена також у Засадах державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційній стратегії) на 2014–2017 роки.

Усвідомлюючи важливість права на доступ до інформації в демократичному суспільстві та враховуючи євроінтеграційний курс розвитку України, що передбачає імплементацію міжнародних стандартів, зокрема, у сфері прав людини, вбачається за доцільне створити окремий інститут інформаційного комісара.

Однак створення інституту інформаційного комісара, який максимально відповідав би міжнародним стандартам, потребує закріплення його статусу на конституційному рівні, оскільки для ефективного здійснення контролю за цим правом такий орган має бути незалежним від гілок влади [199].

Згідно з результатами опитування, понад 70 % респондентів схвально оцінили ідею введення посади інформаційного комісара/омбудсмена в систему органів державної влади України (додаток Д).

Таким чином, на шляху ефективного забезпечення інформаційних прав людини нерозв'язаними лишаються такі основні проблеми, як громіздкість і неузгодженість значної кількості законів і підзаконних актів у сфері інформаційних відносин. Ці проблеми може бути подолано через запровадження посади інформаційного омбудсмена з метою всебічного й ефективного захисту права на доступ до інформації та інших інформаційних прав.

### **3.2. Удосконалення правових підстав обмеження права доступу до інформації в Україні на основі досвіду країн Європейського Союзу**

В умовах формування суспільства, у якому інформація стає головною цінністю, неминуче має відбуватися переоцінювання прав та обов'язків органів влади й громадян в інформаційній сфері. Із цього приводу Т. Мендел зазначає, що головне значення для гарантування реалізації вільного потоку інформації та ідей має визнання принципу, за яким державні органи володіють інформацією не для себе, а в інтересах суспільства та від його імені [180].

Важливим компонентом у законодавстві про доступ до інформації, зокрема інформації суспільного інтересу, є рішення Європейського суду з прав людини, які є джерелом права в Україні.

Європейський суд з прав людини зазначає: «Жоден, хто має право ініціювати провадження задля невідкладної перевірки законності його затримання, не може скористатися цим правом, якщо його своєчасно й адекватно не поінформували про причини, на підставі яких його було позбавлено волі». Інформація має бути надана в такий спосіб, щоб людина

могла її зрозуміти, тобто «простою, не перевантаженою спеціальною термінологією мовою», і щоб така інформація охоплювала «правові та фактичні» підстави арешту [131].

Обмеження права на інформацію в різні часи досліджували такі відомі вчені, як: Ч. Н. Азімов, І. Л. Бачило, В. М. Брижко, А. Б. Венгерова, Б. М. Гоголь, О. В. Засць, Є. Ю. Захаров, Н. М. Ковальова, В. А. Копилова, Т. А. Костецька, О. В. Кохановська, Н. В. Кушакова-Костицька, А. І. Марущак, В. В. Масич, О. В. Нестеренко, Є. В. Петров, В. Г. Пилипчук, В. С. Політанський, О. Б. Червякова, Т. В. Чубакура, Г. О. Шлома, М. В. Якушев, В. Ю. Ярош та ін. Наявність права на інформацію в певних осіб не може бути достатньою підставою для обмеження цього права стосовно інших тільки за умов, що хтось має намір щось дізнатися. Проте, коли ця інформація необхідна іншим особам для здійснення ними своїх прав, обмеження можна вважати виправданими за умови, що ті права одного рівня в ієрархії з правом на репутацію та приватність [95, с. 68–69].

Слушною є думка В. В. Ковалю в тому, що здійснення права громадян на інформацію, що закріплене в ст. 34 Конституції України, може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки; територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам; для охорони здоров'я населення; захисту репутації або прав інших людей; запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя. Цей перелік підстав для обмеження доступу до інформації є вичерпним. На жаль, ст. 34 Конституції не містить вимоги ст. 10 Європейської конвенції захисту прав людини і основоположних свобод, що ці обмеження мають бути «необхідними в демократичному суспільстві» [60, с. 242].

Ми поділяємо думку М. І. Козюбри, згідно з якою здійснення обмеження права на інформацію, безперечно, неможливе без правильного та законного дотримання відомого принципу пропорційності, відповідно до якого загальний

інтерес, яким керується держава, не може бути таким, що обмежує свободу окремих осіб [61, с. 166].

Держава, на переконання К. Г. Савареця, уповноважена обмежувати права та свободи особи лише настільки, наскільки це необхідно для збереження цих прав та свобод і безпеки всіх. Пропорційність полягає також у тому, що шкода, яку необхідно попередити обмеженням, має бути суттєвішою, ніж шкода, якої зазнає суспільство або окрема особа через таке обмеження [3, с. 69–70].

Щодо обмеження права на інформацію прикладом застосування принципу пропорційності є позиція С. П. Погребняка. На його думку, існує такий феномен, як тест на пропорційність, що має таку саму основну двохетапну структуру, що й принцип пропорційності. Стосовно обмеження права на інформацію на першому етапі слід установити, що владними діями виявилось обмеженням певне право. На другому етапі влада має засвідчити, що вона переслідувала певну легітимну мету і що обмеження права було пропорційне цій меті. Тому правильне та послідовне використання як принципу пропорційності, так і тесту на пропорційність є важливою передумовою для існування справедливого балансу обмеження права на інформацію [125].

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року, публічною інформацією з обмеженим доступом є:

- 1) конфіденційна інформація;
- 2) таємна інформація;
- 3) службова інформація.

Обмеження доступу до інформації здійснюють відповідно до закону на підставі дотримання сукупності таких вимог (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»):

- 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для

охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [141].

Зазначену норму мають застосовувати у всіх без винятку випадках обмеження доступу до інформації. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту, якщо інформація, яку запитують, належить до категорії інформації з обмеженим доступом, згідно з ч. 2 ст. 6 цього Закону.

У ч. 5 ст. 214 КПК України передбачено, що до Єдиного реєстру досудових розслідувань вносять відомості про: попередню правову кваліфікацію кримінального правопорушення із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність (п. 5); прізвище, ім'я, по батькові та посаду службової особи, яка внесла відомості до реєстру, а також слідчого, прокурора, який вніс відомості до реєстру та/або розпочав досудове розслідування (п. 6); інші обставини, передбачені положенням про Єдиний реєстр досудових розслідувань [93].

У Єдиному реєстрі досудових розслідувань автоматично фіксують дату внесення інформації та присвоюють номер кримінального провадження. Реєстр утримує Генеральна прокуратура України.

Аналіз положень КПК України й відповідних нормативних актів дає підстави для твердження, що майже вся інформація про кримінальне провадження, крім номера кримінального провадження та правової кваліфікації кримінального правопорушення, є інформацією, яка не підлягає розголошенню у відповідях на депутатські запити і звернення.

Відповідно до п. 1 розділу 2 наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про порядок ведення Єдиного реєстру

досудових розслідувань» від 6 квітня 2016 року № 139, підлягають внесенню час і дата повідомлення про підозру, зміну повідомлення про підозру, особу, яку повідомлено про підозру, правову кваліфікацію кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюють особу, із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність [51].

Крім цього, ч. 1 ст. 222 КПК України містить положення, згідно з якими відомості досудового розслідування можна розголошувати лише з письмового дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, у якому вони визнають можливим.

У кожному кримінальному провадженні має існувати так звана таємниця слідства як важлива умова встановлення істини, а в низці випадків – і передумова захисту сфери особистого життя людей, які стали учасниками процесу. Тому забезпечення нерозголошення даних досудового слідства є однією з гарантій як істини, так і захисту прав і свобод людини.

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про статус народного депутата України», народний депутат України має право звертатися з депутатськими запитами та вимагати відповіді на них [147].

Конституційний Суд України в рішенні від 11 квітня 2000 року № 4-рп (v004p710-00) (справа про запити народних депутатів України до прокуратури) висловив свою позицію щодо заборони втручання в діяльність прокуратури народними депутатами України, роз'яснивши, що втручання слід тлумачити як вплив будь-яких осіб на прокурора з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або досягти прийняття незаконних рішень під час розгляду та перевірки конкретних питань, такий вплив може мати різні вияви: вимоги, пропозиції, вказівки, висловлені в будь-якій формі (письмова, усна тощо) [160].

Таким чином, слідчий або прокурор є уповноваженою особою, яка залежно від фактичних обставин конкретного кримінального провадження зобов'язана застосувати ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної

інформації» і прийняти рішення про надання всієї чи частини, запитуваної у справі, інформації або про відмову в отриманні такої інформації. Відмову в отриманні такої інформації без детального аналізу на відповідність трьом вимогам, установленим ч. 2 ст. 6, вважатимуть необґрунтованою. Передусім з огляду на те, що запит може стосуватися значного обсягу інформації, частина з неї може бути визнана таємною, частина – конфіденційною, і до них застосовуватимуть різні ступені захисту.

Виникла колізія окремих положень нормативно-правових актів України, а саме Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790-ХІІ та Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР [145] з положенням ст. 222 КПК України.

На наше переконання, доступ до інформації народним депутатам України в кримінальному процесі, які не є стороною обвинувачення чи захисту, має бути чітко регламентований на законодавчому рівні й узгоджуватися з вимогами ст. 387 Кримінального кодексу (КК) України [10, с. 8].

Також слід зауважити, що законодавство не допускає обмеження доступу до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, зокрема до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб і найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. За умов дотримання вимог, передбачених ч. 2 цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину (ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації») [141].

Згідно з ч. 6 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені в декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», крім відомостей, зазначених в абзаці четвертому ч. 1 статті 47 цього Закону [141].

У низці рішеннях ЄСПЛ можна знайти конкретні приклади інформації, яку суспільство має право знати й поширення якої не може зазнавати обмежень. Відбувається узагальнення факторів для вирішення певних питань, коли права інших людей на інформацію можуть обмежувати права окремих осіб на особисте життя і репутацію.

Питання належного правового регулювання обмеження права на інформацію ґрунтовно аналізувала Т. А. Костецька. Вона зазначила, що «потреба забезпечення об'єктивної рівноваги між вільним доступом до інформації всім, хто того потребує, і захистом інтересів особи, держави, суспільства спричинила законодавче визначення обмеження права на інформацію та інформації з обмеженим доступом» [84, с. 28]. Встановлюючи зміст запропонованих нею понять, необхідно враховувати положення чинного законодавства України, які закріплюють правові підстави та процедури обмеження доступу до інформації певних категорій. Оскільки всі громадяни України, юридичні особи й державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації прав, свобод і законних інтересів та для здійснення певних завдань і функцій, саме тому інформація з обмеженим доступом – це така інформація, доступ до якої має лише обмежене коло осіб й оприлюднення якої заборонено розпорядником інформації відповідно до закону. Обмеження доступу до інформації здійснюють в інтересах національної безпеки або охорони законних прав фізичних та юридичних осіб.

Отже, обмежують саме доступ до інформації, а не до документа. Відповідно, якщо в одному документі міститься відкрита й закрита інформація,

тоді перша може бути надана у вигляді окремого документа на ознайомлення зацікавленій особі.

Слід розглянути обмеження права на інформацію, закріплені в документах міжнародного значення.

Так, у ст. 19 Загальної декларації прав людини закріплено, що кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати й поширювати інформацію, ідеї будь-якими засобами й незалежно від державних кордонів. Проте відповідно до ч. 2 ст. 29 цього документа, під час здійснення своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення певного визнання та поваги прав і свобод інших, задоволення справедливих вимог моралі, суспільного порядку й загального добробуту в демократичному суспільстві [44].

Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року в ст. 10 встановлює, що кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право охоплює свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати й передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади та незалежно від кордонів. Вона не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних установ, а саме здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками й відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров'я чи моралі, захисту репутації чи прав інших осіб, запобігання розголошенню конфіденційної інформації або підтримання авторитету й неупередженості суду [39].

У ч. 2 ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року регламентовано, що кожна людина має право на вільне вираження своєї думки, що передбачає свободу шукати, одержувати й поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово, за допомогою преси, художніх форм вираження або іншими способами на власний вибір. Частина 3 цієї статті встановлює, що користування правами та свободами покладає на індивіда особливі обов'язки й відповідальність. Ідеться про деякі обмеження, які можуть бути встановлені законом та є необхідними для поваги прав і репутації інших осіб, охорони державної безпеки, суспільного порядку, здоров'я й моральності населення [105].

За порядком доступу інформацію поділяють на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом. Саме тому найчастіше обмеження права на інформацію відбувається стосовно інформації з обмеженим доступом, яку поділяють на конфіденційну, таємну та службову інформацію (ст. 21 Закону України «Про інформацію»).

Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації за умови, якщо він правомірно оприлюднив її раніше та якщо немає законних підстав для обмеження в доступі до такої інформації, які існували раніше.

Крім законодавчого закріплення поняття «конфіденційна інформація», у літературі є й інше визначення конфіденційної інформації, яку чимало науковців визначають як інформацію, що є секретною, адже вона загалом чи в певній формі та сукупності її складових є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно працюють з видом інформації, до якого вона належить, у зв'язку з чим вона має конфіденційну цінність і є предметом адекватних наявних обставин та заходів щодо збереження її секретності, ужитих особою, яка законно контролює цю інформацію [194, с. 332–333].

До конфіденційної інформації може належати як інформація про її володільця (наприклад, персональні дані), так й інша інформація, що потрапила у володіння приватного суб'єкта (ноу-хау, відомості про якусь непублічну подію, властивості природних об'єктів, їх місцезнаходження тощо). Конфіденційну інформацію можна також поділяти на таку, що є власністю держави, й інформацію, що не належить державі.

Ще один вид інформації з обмеженим доступом – таємна інформація (у ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлено державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю). Надання інформації статусу таємної слід здійснювати після застосування механізму трискладового тесту, що не стосується конфіденційної інформації – з огляду на особливості регулювання відносин щодо неї (більше свободи в суб'єкта), приватні суб'єкти відносять інформацію до конфіденційної на власний розсуд.

Наступним видом інформації з обмеженим доступом є службова інформація – інформація, що:

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

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

Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюють гриф «для службового користування». Доступ до таких документів надають відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти владних повноважень, зокрема на виконання делегованих повноважень, не може бути обмеженим у доступі (ст. 9 цього Закону).

Ми поділяємо думку М. Г. Булгакової, яка зауважила, що обмеження доступу до інформації суб'єктами владних повноважень відбувається шляхом внесення такої інформації у відповідні переліки відомостей, затверджені в органах державної влади, на підставі чого відповідну інформацію вважають службовою інформацією для обмеженого користування [19].

На думку О. О. Золотар, віднесення інформації до службової не означає, що вона не є публічною. Свій «публічний статус» вона зберігає, проте переходить до категорії інформації з обмеженим доступом. Таким чином, під час надання відповіді на запит на інформацію стосовно документів, які містять службову інформацію, закон передбачає повторне проведення «трискладового тесту» в кожному конкретному випадку у зв'язку з тим, що можуть бути відсутні законні підстави для обмеження в доступі до такої інформації, які існували раніше [50, с. 15].

У своїй практиці Європейський суд з прав людини стверджує, що будь-яке втручання та обмеження права на інформацію має відповідати нагальній суспільній потребі та бути пропорційним легітимній кінцевій меті. Саме держава повинна обґрунтувати «нагальність суспільної потреби» обмеження, а не лише зазначити захищений інтерес, заради якого обмежено право. Наприклад, А. Ю. Владимирець стверджує, що обмеження доступу до персональних даних фізичної особи може відповідати інтересу захисту права на невтручання в особисте сімейне життя; обмеження доступу до даних про юридичну особу – запобіганню розголошенню конфіденційної інформації; обмеження доступу до відомостей про військові об'єкти – інтересам національної безпеки; обмеження доступу до інформації про судимість особи – захисту репутації та права на невтручання в особисте життя; обмеження

доступу до інформації про чисельність та оснащення співробітників підрозділів правоохоронних органів з підтримання правопорядку – захисту громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам. Важливо знайти баланс між суспільним інтересом в отриманні інформації та одним із захищених інтересів [23, с. 254].

Саме тому обмеження права на інформацію, зауважив В. М. Брижко, може перетворитися на його порушення, якщо законодавство не передбачає детального механізму контролю та гарантії відновлення обмежених прав [18, с. 175–177].

У Директиві Європейського парламенту і Ради Європи (ЄС) 2016/1148 від 6 липня 2016 року про заходи для високого спільного рівня безпеки мережевих та інформаційних систем на території Союзу зазначено, що директива не повинна обмежувати можливість кожної держави-члена вживати необхідних заходів для забезпечення захисту суттєвих інтересів її безпеки, для охорони публічного порядку й забезпечення громадської безпеки, а також щоб уможливити розслідування, розкриття та кримінальне переслідування кримінальних правопорушень. Відповідно до ст. 346 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU), жодна держава-член не може бути зобов'язана надавати інформацію, розкриття якої, на її думку, суперечитиме суттєвим інтересам її безпеки. У цьому контексті мають значення Рішення Ради Європи 2013/488/ЄС та угоди про нерозкриття або неформальні угоди про нерозкриття інформації, такі як протокол «Світлофор» (TLP) [36].

Слід акцентувати увагу на протоколі Traffic Light (англ. Traffic Light Protocol, дослівно – «Протокол Світлофор»), який є набором позначень для маркування конфіденційної інформації для визначення аудиторії її подальшого поширення. Інформацію маркують одним із чотирьох кольорів, «колір» зазвичай вказують у колонтитулах документа за допомогою напису виду: «TLP: Колір» [230].

Установа (організація), яка випускає документ, за допомогою колірних позначень повідомляє про те, як саме можуть поширювати документ після безпосереднього одержувача. Може посилитися потік інформації між різними співробітниками, організаціями та спільнотами.

Важливою складовою ефективності роботи протоколу є дотримання всіма учасниками обміну документів принципів роботи системи «Світлофор» та вимог протоколу (червоний колір – конфіденційна інформація, тільки для кінцевого одержувача; жовтий колір – обмежене поширення; зелений колір – широке поширення; білий колір – необмежене поширення).

У Регламенті (ЄС) Європейського парламенту та Ради Європи від 11 травня 2016 року про Агентство співпраці Європейського Союзу з питань правоохоронної діяльності (Європол) та заміну скасування рішень Ради 2009/371/ЮВС, 2009/934/ЮВС, 2009/935/ЮВС, 2009/936/ЮВС та 2009/968/ЮВС зазначено, що з метою забезпечення поваги до права власності на дані й захисту персональних даних держави-члени, органи Союзу, треті країни та міжнародні організації повинні мати можливість установити мету, з якою Європол може обробляти дані, які вони надали, й обмежувати права доступу. Цільове обмеження є основоположним принципом обробки персональних даних; зокрема, це сприяє прозорості, правовій визначеності й передбачуваності та є вкрай важливим для сфери правоохоронної співпраці, у якій суб'єктам даних зазвичай невідомо, коли їхні персональні дані зібрано й оброблено та в якій використання персональних даних може мати досить суттєвий вплив на життя і свободи окремих громадян [1, с. 140–141].

Отже, право на доступ до інформації не може бути достатньою підставою для обмеження права на приватність чи репутацію. Проте, коли ця інформація необхідна іншим особам для здійснення ними своїх прав, обмеження можна вважати виправданими за умови, що ті права є одного рівня в ієрархії з правом на репутацію і приватність.

Таким чином, підстави обмеження права на інформацію закріплено як у національному, так і міжнародному законодавстві. Реально здійснюване конституційне право на інформацію виконує важливі функції в життєдіяльності людини. У зв'язку з євроінтеграцією України й утвердженням у суспільстві демократичних інститутів роль цього права й міра його впливу на реалізацію інших прав будуть зростати.

Послаблення механізму забезпечення свободи особистості загалом зумовлює незаконне й безпідставне обмеження таких прав. Розширення та посилення його надійності в реалізації сприятиме закріпленню юридичного становища громадянина, підвищуватиме упевненість людини у власних силах і забезпечуватиме найбільш повне задоволення її інтересів. Саме в цьому, власне, і полягає головна цінність права на інформацію.

### **3.3. Реформування механізму юридичної відповідальності за порушення права на доступ до інформації з урахуванням практик країн Європейського Союзу**

Проблема юридичної відповідальності є традиційною для юриспруденції. Дослідженню її за багатовікову історію правової науки присвячено безліч праць правознавців різних часів і народів. Проте й нині ця проблема залишається однією з центральних для загальнотеоретичного й галузевого правознавства. З плином часу її актуальність не зменшується, а набуває дедалі більшої гостроти.

В умовах інтенсивного розвитку інтеграційних процесів у Європі та світі, посилення впливу європейських і міжнародних стандартів прав людини на національні правові системи, водночас, значного ускладнення суспільного життя, посилення загроз для нормального існування і розвитку людини та функціонування соціуму, що спричинені економічними, екологічними,

політичними кризами, тероризмом, злочинністю тощо, істотно зростає взаємна відповідальність держави, особи й інших суб'єктів.

Сучасна вітчизняна практика, зазначає М. І. Козюбра, переконливо доводить, що неспроможність держави забезпечити ефективну дію інституту юридичної відповідальності – своєчасно відновити порушені права громадян, примусити державні органи та їхніх посадових осіб до виконання своїх обов'язків, послідовно, незважаючи на посади, чини й ранги, застосовувати до правопорушників відповідні заходи державного впливу – призводить до того, що це конституційне положення так і залишатиметься декларацією [62, с. 343].

У сучасних умовах глобалізації світу важливими напрямками розвитку України є інтеграція у світовий та європейський інформаційний і правовий простори. Становлення глобального інформаційного суспільства пов'язане з процесами інформаційного розвитку особистості. Такі процеси здійснюють колосальний вплив на механізми особистої та соціальної організації, їх безперечно можна розглядати як одну із сучасних тенденцій трансформації суспільства.

У контексті неприпустимості інформаційної ізоляваності народів, спотворення їхнього життєвого інформаційного простору проблема забезпечення права людини на інформацію нині стала визначальним чинником не тільки інформаційної, а й загальної безпеки на індивідуальному, регіональному та глобальному рівнях. Нерідко ця проблема посилюється недосконалістю правової системи, нерозвиненістю суспільної правосвідомості і правової культури, що спричиняє неповагу до верховенства права й інших загальнолюдських цінностей, призводить до масштабних негативних соціальних наслідків.

Фундаментальним правовим засобом, механізмом, гарантом, що спрямований забезпечувати регулятивну, захисну й охоронну дієвість права, є інститут юридичної відповідальності.

У найзагальнішому значенні юридична відповідальність – це застосування до правопорушників в особливому процесуальному порядку передбачених санкцією правової норми заходів державно-правового примусу, що мають форму обмежень (позбавлень) особистого, організаційного, майнового спрямування.

Юридична відповідальність є надзвичайно різноплановим правовим інститутом. У ньому можуть поєднуватися індивідуальні унікальні компоненти, зумовлені особливостями правових систем, галузей права, видів протиправних діянь, процедур притягнення до відповідальності, характером правових наслідків тощо. Окремі особливості юридичної відповідальності є предметом відповідних галузевих правових наук, висвітлення ж загальнотеоретичних властивостей надає можливість охопити її «ядро», тобто основний зміст її як елементу верховенства права, невід’ємного правового інституту.

У теорії права юридичну відповідальність традиційно характеризують основними рисами (ознаками), метою, функціями, видами, принципами, підставами.

Основні риси юридичної відповідальності:

- а) визначається нормами права;
- б) є зовнішнім впливом, спрямованим на правопорушника;
- в) застосовується лише за здійснене протиправне діяння;
- г) нерозривно пов’язана з державно-правовим примусом у формах правовідновлювальних, а за потреби – каральних заходів;
- д) її застосовують тільки уповноважені органи в межах їхньої компетенції, визначеної законом.

Мета юридичної відповідальності є конкретизованим виявленням загальної мети права – упорядкування суспільних відносин на підставі загальнолюдських цінностей та ідеалів. Юридична відповідальність має на меті захищати правову рівність, людську гідність, забезпечувати справедливість,

повагу до людського життя, охороняти правові відносини, цінності, права та свободи, життя і безпеку людини.

Мета юридичної відповідальності має три основні складові:

- 1) відновлення порушених прав і суспільних відносин;
- 2) попередження нових правопорушень (превенція);
- 3) виправлення і перевиховання правопорушників.

Юридична відповідальність, як і будь-який правовий механізм, має свої функції, тобто основні напрями впливу на суспільство, які відображають мету й призначення юридичної відповідальності в системі правового регулювання та суспільному житті загалом.

Основними функціями юридичної відповідальності є:

1) *правовідновлювальна (компенсаційна)* – відновлення порушених протиправною поведінкою суспільних відносин, поновлення порушених прав, компенсація порушником втрат, завданих іншим суб'єктам.

2) *виховна (превентивна)*:

– загальнопревентивна (запобіжна, попереджувальна) – формування в суспільстві додаткових мотивів дотримання вимог правових норм, поваги до індивідуальних прав суб'єктів, а також формування правосвідомості та правової культури;

– спеціально-превентивна – перевиховання правопорушника, позитивна корекція його правосвідомості з метою уникнення подальших правопорушень і формування стереотипів, стимулів правомірної поведінки;

3) *каральна (штрафна)* – справедливий негативний вплив з боку суспільства на правопорушника у вигляді безпосереднього акту покарання від імені держави [179, с. 32–33].

Поряд із традиційними функціями юридичної відповідальності в інформаційному контексті необхідно виокремити також функцію інформування (*сигналізаційну функцію*) [54, с. 201]. Вона полягає в тому, що юридична відповідальність містить інформацію щодо моделей протиправної поведінки,

можливих засобів впливу на правопорушників, змісту й особливостей конкретних видів відповідальності.

Передусім на виконання саме правозахисних, виховних та інформативних функцій сучасна правова доктрина орієнтує інститут юридичної відповідальності. Адже надання пріоритету каральним функціям засвідчує порушення принципу гуманізму в правовому житті, підміну права насильством, що із жодних міркувань неприпустимо [22, с. 145–146].

Можливість застосування примусових заходів юридичної відповідальності в суспільстві має значно сильніший організаційний ефект, ніж безпосереднє їх здійснення.

Найпоширенішим у сучасній юридичній доктрині є поділ юридичної відповідальності на чотири види: кримінальну, цивільну, адміністративну, дисциплінарну. Проте дедалі більше вчених схиляються до думки, що така диференціація не відповідає сучасним правовим реаліям і не є вичерпною.

Предметом активної дискусії серед дослідників є питання становлення й розвитку нового виду юридичної відповідальності – інформаційно-правової.

Перед тим як схарактеризувати відповідальність за порушення права на доступ до інформації, слід зазначити, що право на інформацію не охоплено цілком свободою слова і преси. Воно значно ширше, змістовніше та має власну субстанцію, відіграє свою роль у задоволенні певних інтересів суб'єктів, тому вузьке, обмежене тлумачення цього права, на наш погляд, є необґрунтованим [5, с. 130].

Зростає значення інформації як важливого життєзабезпечувального фактора, пов'язаного з необхідністю використання інформаційних ресурсів для оперативного прийняття конкретних рішень, орієнтованих на необхідну діяльність [28, с. 12].

Створення державою гарантій забезпечення права на доступ до інформації є ключовим завданням, оскільки ефективність конкретного законодавчого акта залежить від повноцінного виконання всіма суб'єктами тих

суспільних відносин, які регулюються. Повноцінна реалізація вітчизняного законодавства у сфері доступу до інформації не тільки зміцнює громадянське суспільство, а й змінює правила роботи органів державної влади, що однозначно сприяє підвищенню рівня демократизму та розвитку України як правової держави.

Загальновизнаним є твердження, що доступ до інформації має вагомим значення для попередження та виявлення корупції, сприяє відкритості й підзвітності органів державної влади. Гарантом реалізації прав громадян на доступ до інформації є юридична відповідальність. Її суть полягає в дотриманні органами державної влади, місцевого самоврядування, їхніми посадовими й службовими особами законодавства, яке гарантує громадянам право доступу до інформації.

На нашу думку, саме налагодження ефективного діалогу з громадськістю через поєднання її участі на всіх етапах прийняття управлінських суспільно значущих рішень, а також в управлінні державними справами та забезпечення доступу до повної, об'єктивної інформації органами державної влади є найкращим шляхом до забезпечення відкритості та прозорості влади [12, с. 87].

Кожен правозахисник повинен усвідомлювати, що коли він виступає на захист громадських інтересів, владу не слід сприймати як ворога, вона тільки опонент і потенційний партнер. Тому що результатом будь-яких дій на захист громадських інтересів має бути рішення конкретної важливої суспільної проблеми [204, с. 43], у нашому випадку – забезпечення органами державної влади права на доступ до інформації.

Аспекти відповідальності за порушення права доступу до інформації досліджували В. В. Кирильчук, М. Б. Лахижа, М. Є. Литвин, А. І. Марущак, В. М. Порада, Н. М. Тимченко, Ю. С. Шемученко, О. Б. Черчатий, І. С. Чиж та ін.

У зв'язку з науково-технічною революцією в інформаційній сфері відбуваються якісні зміни, пов'язані з масовим використанням комп'ютерних та інформаційних технологій.

В Україні концепція інформаційного суспільства набула значного поширення. Наявні в ній суперечності не залишилися поза увагою фахівців, які закликають до більш зваженого підходу до оцінок і перспектив розвитку інформаційних технологій та їх впливу на суспільство.

З розвитком інформаційного суспільства, зазначає Г. М. Писаренко, збільшується кількість порушень правових норм, що регулюють інформаційні відносини. Щороку в державі фіксують декілька мільйонів випадків порушення інформаційного законодавства, проте, на жаль, не розроблено інформаційно-правову відповідальність як правову категорію, тому правопорушників не притягують до відповідальності [121, с. 56].

Порушення норм інформаційного права зумовлює не лише власне інформаційно-правову відповідальність, а й відповідальність, передбачену іншими галузями права.

Інформаційна відповідальність може реалізовуватися паралельно з адміністративною, кримінальною, цивільною та дисциплінарною. У різних випадках інформація може відігравати як головну, так і другорядну роль.

В інформаційних правопорушеннях інформаційна складова є невід'ємною від предмета правопорушення. Предметом є інформація – документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі й навколишньому середовищі. Тобто предметом інформаційного правопорушення є конкретні об'єкти матеріального світу, щодо яких учинено правопорушення.

Об'єктами інформаційних відносин є документована чи публічно оголошувана інформація про події та явища в галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах.

Суб'єктами інформаційних відносин є громадяни України, юридичні особи й держава. Відповідно до Закону України «Про інформацію», суб'єктами інформаційних відносин також можуть бути інші держави, їх громадяни та юридичні особи, міжнародні організації й особи без громадянства.

Під час визначення правопорушення як інформаційного варто брати до уваги засади, запропоновані Ю. Є. Максименко. На думку дослідника, інформаційним правопорушенням є те правопорушення, яке завдає шкоди (небезпеки) інформаційним правам чи свободам людини й громадянина, інформаційній інфраструктурі держави або вчиняється за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій чи засобів зв'язку [100].

Свою позицію сформулював О. В. Полушкін: «Інформаційні правопорушення відбуваються переважно в особливій сфері людської діяльності – в інформаційній сфері, тобто у сфері пошуку, створення, оброблення, передання, отримання, зберігання, захисту й використання будь-яких відомостей про навколишній світ (інформації). Нерідко вони відбуваються з використанням інформаційних засобів і технологій роботи з інформацією незалежно від її форми. Інформаційне правопорушення може відбуватися також в інших сферах людської діяльності. Важливими обставинами вчинення таких діянь є умови інформаційного середовища їх реалізації, пов'язані з використанням інформації, інформаційних засобів і технологій роботи з інформацією незалежно від її форми» [126, с. 208].

Науковець С. М. Правдюк пропонує таке визначення поняття «інформаційні правопорушення»: суспільно небезпечне (шкідливе), протиправне, каране діяння деліктоздатного суб'єкта, що спрямоване на порушення права на інформацію чи інформаційну інфраструктуру або вчиняється за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій чи засобів зв'язку [132, с. 7].

На нашу думку, інформаційне правопорушення – це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на врегульовані

законом суспільні відносини, що виникають в інформаційній сфері (отримання, використання, поширення та зберігання учасниками інформаційних правовідносин інформації), і за яку законом передбачено відповідальність.

В Україні відповідальність за порушення права доступу до інформації встановлена законами України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом України та ін. За порушення права на доступ до інформації можуть застосовувати заходи дисциплінарного впливу, наприклад, догану або звільнення, згідно з Кодексом законів про працю України, і стягнення, які передбачені законами України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року та «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року (попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу чи призначенні на вищу посаду).

Прикладом порушення, за яке передбачено дисциплінарну відповідальність, є порушення ведення системи обліку та нездійснення реєстрації документів. Відповідно до Цивільного кодексу України, можливо відшкодувати матеріальну та моральну шкоду за порушення права доступу до інформації. У Законі України «Про інформацію» зазначено, що порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України.

Крім того, слід зауважити про позитивну практику захисту журналістів від умисного перешкоджання їхній професійній діяльності або від переслідування за виконання професійних обов'язків, критику. Зокрема, такі дії, як погроза або насильство щодо журналіста (ст. 345-1 Кримінального кодексу України), умисне знищення або пошкодження майна журналіста (ст. 347-1), посягання на життя журналіста (ст. 348-1), захоплення журналіста як заручника (ст. 349-1 цього Кодексу), негативно позначаються на стані не

тільки свободи слова, а й на правах громадян на доступ до інформації, яка є достовірною та об'єктивною [108, с. 795, 800–804].

Стаття 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлює чіткий перелік порушень законодавства про доступ до публічної інформації, відповідно до якої особи, винні в учиненні таких порушень, будуть за них відповідальні (наприклад, ненадання відповіді чи інформації на запит, надання або оприлюднення недостовірної, неточної чи неповної інформації, несвоєчасне надання інформації тощо) [89].

На підставі цієї статті та з огляду на положення таких нормативно-правових актів, як Закон України «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення» від 10 грудня 2015 року, «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» від 9 квітня 2015 року, «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 року, «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року, «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 року [137], «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 року, ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює конкретний перелік складів адміністративного правопорушення (проступку), за яких настає відповідальність за порушення права на інформацію та права на звернення. Крім того, у разі завдання істотної шкоди внаслідок порушення права на доступ до інформації дії посадової особи можуть бути кваліфіковані за ст. 366, 367 Кримінального кодексу України. Як службове підроблення (ст. 366 цього Кодексу) можна розцінювати надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; як службову недбалість (ст. 367) [108, с. 865, 873] можна розцінювати неправомірне надання статусу таємної, службової чи конфіденційної інформації, ненадання відповіді на запит, ненадання інформації на запит, безпідставну відмову в задоволенні запиту на інформацію,

неоприлюднення інформації, несвоєчасне надання інформації, нездійснення реєстрації документів, навмисне приховування або знищення інформації чи документів.

Для встановлення складу кримінального правопорушення, передбаченого зазначеними статтями, необхідно встановити факт заподіяння істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам окремих юридичних осіб. Слід зауважити, що Кримінальний кодекс України передбачає відповідальність за окремі випадки порушення права на інформацію, коли це пов'язано із загрозою життю чи здоров'ю людей (наприклад, ст. 238 «Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення»).

У країнах Європейського Союзу встановлено конкретний перелік підстав, які обмежують право доступу до інформації. В Україні такі підстави пов'язують з інтересами національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або підтримання авторитету й неупередженості правосуддя.

Тому ст. 212-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення містить норму, яка встановлює відповідальність за порушення порядку обліку, зберігання використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, зібрану в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, що призвело до розголошення такої інформації.

У Кримінальному кодексі України встановлено відповідальність за більш небезпечні порушення підстав, які обмежують право громадян на доступ до інформації (ст. 330 «Передача або збирання відомостей, що становлять

службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни») [108, с. 680].

Для визначення чітких відмінностей між інформаційними, адміністративними, кримінальними, цивільними й дисциплінарними правопорушеннями та злочинами слід виокремити основні ознаки, що характеризують такі відмінності:

1) інформаційні правопорушення посягають на врегульовані законом суспільні відносини, що виникають під час здійснення інформаційної діяльності, а саме: під час створення, збирання, отримання, зберігання, використання, поширення, охорони й захисту інформації, тоді як адміністративні правопорушення посягають на громадський порядок, дисциплінарні – на правила трудової дисципліни, цивільно-правові – на майнові й особисті немайнові відносини, а злочини – на суспільну безпеку;

2) об'єктами інформаційних правопорушень є документована або публічно оголошувана інформація про події та явища в галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах, тоді як об'єкт злочину – це суспільні відносини, що охороняються законом про кримінальну відповідальність.

Право доступу до інформації є інструментом, за допомогою якого громадяни можуть здійснювати контроль за діями державних органів, а останні, дотримуючись норм внутрішнього законодавства й міжнародних договорів, повинні зберегти баланс між публічним і приватним інтересом.

Громадяни Євросоюзу мали лише обмежений контроль за власними даними, які певним шляхом потрапили в Інтернет. Ухвалений в ЄС Регламент від 25 травня 2018 року «Норми загального захисту даних ЄС» [152] надав можливість кардинально змінити ситуацію. Покупки в Інтернеті, користування месенджерами, завантаження додатків на гаджети, соціальні мережі, онлайн активність відкривають персональні дані, унаслідок чого втрачається контроль за їх використанням. У п. 10 Регламенту зазначено, що для забезпечення

сталого й високого рівня захисту фізичних осіб та усунення перешкод для потоків персональних даних у межах Союзу в усіх державах-членах рівень захисту прав і свобод фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням таких даних повинен бути однаковим. Необхідно забезпечити послідовне й однорідне застосування норм щодо захисту фундаментальних прав і свобод фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних у всьому Союзі. Якщо опрацювання персональних даних здійснюють для відповідності встановленим законом зобов'язанням, для виконання завдання суспільних інтересів або для здійснення офіційних повноважень, покладених на контролера, державам-членам необхідно дозволити мати або вводити положення національного законодавства для детальнішого уточнення застосування норм цього Регламенту. Одночасно із загальним і горизонтальним законодавством, що регулює питання захисту даних, за допомогою якого імплементують Директиву 95/46/ЄС, держави-члени мають декілька секторальних законів у сферах, що потребують уточнених положень. Цей Регламент також надає простір для маневру для держав-членів в уточненні норм, зокрема щодо опрацювання спеціальних категорій персональних даних («чутливих даних»). Відповідно, цей Регламент не виключає законодавство держави-члена у визначенні обставин особливих ситуацій опрацювання, зокрема в уточненні умов, за яких опрацювання персональних даних є правомірним [152].

Головна мета Регламенту – просто й доступно отримати інформацію від організацій про свої дані, а також право на заборону їхнього використання, виправлення неправильної інформації та цілковите їх видалення з Інтернету. За запитом користувачів Інтернет-компанія зобов'язана надати інформацію, з якою метою використовують персональні дані, чи не передано їх третім країнам. Нове законодавство ЄС у сфері захисту персональних даних захищає дані пересічного споживача.

Кожен громадянин може надіслати безкоштовний запит щодо використання своїх даних й отримати відповідь. Терміни звернення та

отримання відповіді – місяць або три місяці. Також споживач має звернутися до регіонального або європейського органу, що контролює дотримання певних правил.

У Франції діє Національна комісія з інформації та прав людини, яка наділена правом накладати штрафи за порушення відповідних прав.

Закон України «Про інформацію» ототожнює поняття «інформація про фізичну особу» та «персональні дані». Стаття 11 цього Закону містить визначення: «інформація про фізичну особу (персональні дані) – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована...». У ст. 1 Закону України «Про захист персональних даних» закріплено аналогічне визначення персональних даних: «персональні дані – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована». Однак у цьому Законі прямо не зазначено, що вся інформація про особу – це її персональні дані.

Важливо визначити, яка особа є ідентифікованою або такою, що може бути ідентифікована. Здебільшого не виникає питань щодо таких відомостей про особу, як: ім'я, адреса проживання, ідентифікаційний номер фізичної особи – платника податків. Ці дані дають змогу окремо або в сукупності чітко ідентифікувати конкретну особу. Складнішою є ситуація з даними, що опосередковано ідентифікують особу (наприклад, купівля речей з використанням дисконтної картки, що дає змогу продавцеві ідентифікувати конкретну особу. Історія покупок у поєднанні з інформацією про картку стає персональними даними.

Отже, персональними даними будуть відомості про номер картки, ім'я її власника, дата й час покупки, її вартість, а також інформація про куплені речі. Відповідно до чинного законодавства, такі дані мають бути захищеними, їх мають збирати із законною метою.

Тобто дані, які не є персональними даними, за певних обставин (коли вони дають змогу ідентифікувати особу) такими стають.

За умов, коли сукупність певних даних не дає змоги ідентифікувати особу, то обробку їх не захищає Закон України «Про захист персональних даних».

У Регламенті Європейського парламенту і Ради Європи (ЄС) 2016/679 – головному документі ЄС, що регулює захист прав фізичних осіб під час обробки персональних даних, закріплено таку саму позицію, зокрема, це також стосується даних, що стали анонімними (були деперсоналізовані).

Так, у п. 26 цього Регламенту передбачено, що «принципи захисту даних, відповідно, не можна застосовувати до анонімної інформації, зокрема інформації, що не стосується фізичної особи, яку ідентифіковано чи можна ідентифікувати, або персональних даних, що стали анонімними в такий спосіб, що суб'єкта даних неможливо чи більше неможливо ідентифікувати. Таким чином цей Регламент не стосується опрацювання такої анонімної інформації, зокрема для статистичних або дослідницьких цілей» [152].

У країнах Європейського Союзу відповідальність за несанкціоноване публічне розкриття таємниць (секретів), які можуть завдати шкоди національній безпеці, за відсутності ознак шпигунства, державної зради, передбачає позбавлення волі: Швеція та Велика Британія (2 роки), Словенія (3 роки), Іспанія (4 роки), Норвегія (4,5 роки), Бельгія та Польща (5 років), Нідерланди (6 років), Франція (7 років), Німеччина та Сербія (понад 10 років) [223].

Так, Закон Республіки Латвії «Про свободу інформації» не містить норми, яка встановлювала б відповідальність. Натомість, згідно зі ст. 15 цього Закону, будь-яка фізична або юридична особа має право подати скаргу до суду на дії органу, який порушив право на отримання інформації, якщо орган:

- 1) не підготував відповідь особі, яка подала запит на отримання інформації, протягом строку, визначеного законом;

2) відмовив у наданні інформації, прийнявши рішення надати такій інформації статус з обмеженим доступом без правової підстави для цього;

3) після отримання письмового запиту відмовився надати, виправити неправильну, неповну чи незаконно запитувану інформацію про особу [206].

Інше законодавче врегулювання захисту права на доступ до інформації діє в Естонії та Польщі. Закон Республіки Естонії «Про публічну інформацію» від 2000 року встановлює адміністративну відповідальність керівнику (власнику) інформації за неналежне її оприлюднення. Так, ст. 541 Закону встановлює відповідальність у вигляді 300 штрафних одиниць (одна штрафна одиниця в Естонії становить 8 євро) за надання завідомо неправильної публічної інформації або за оприлюднення чи надання інформації, призначеної для внутрішнього користування, або невиконання припису інспекції з питань захисту даних.

У ст. 23 Закону Республіки Польщі «Про доступ до інформації» встановлено відповідальність у вигляді штрафу, обмеження або позбавлення волі на строк до одного року для юридичних осіб, які всупереч зобов'язанням, накладеним на них, не публікують інформацію [213].

Верховний Суд Республіки Польщі у своєму рішенні від 20 липня 2007 року зауважив, що таке положення передбачає «відповідальність за ненадання інформації, зокрема публічної інформації, яка є важливою». Це означає, що юридичні особи, які не надали публічної інформації, хоча мали такий обов'язок, будуть притягнені до кримінальної відповідальності.

У Болгарії передбачено адміністративну відповідальність для державної посадової особи за ненадання без поважних причин доступу до публічної інформації за зверненням у межах встановленого законом терміну, за невиконання постанови суду про надання доступу до публічної інформації, за інші порушення Закону Болгарії «Про доступ до публічної інформації» [209], які вчинені як державною посадовою особою, так і юридичною особою приватного права.

Кримінальний кодекс Республіки Польщі містить розділ XXXIII «Злочини проти охорони інформації», Кримінальний кодекс Франції у главі VI «Посягання на особистість» містить розділ V «Посягання на права особи, які виникли у зв'язку з веденням картотек та обробкою інформації».

Знаний дослідник В. М. Порада в одній зі своїх праць акцентував на важливості аналізу іноземного досвіду в цій сфері: «Аналіз міжнародно-правового регулювання доступу до публічної інформації, а також досвіду окремих зарубіжних країн щодо забезпечення громадянам доступу до публічної інформації дав змогу стверджувати, що правове регулювання права громадян на доступ до публічної інформації є однією з найважливіших гарантій становлення будь-якого демократичного суспільства» [127, с. 323].

Нагальною є потреба вдосконалення нормативно-правових актів, що регламентують конституційно-правовий інститут права на інформацію, його впровадження та поширення. Позитивною практикою країн Європейського Союзу є криміналізація дій, пов'язаних із порушенням права особи на доступ до інформації. Натомість в Україні лише ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення містить конкретний перелік порушень права на інформацію та на звернення. Кримінальна відповідальність передбачена за умови завдання істотної шкоди та правильної кваліфікації дій правопорушника, оскільки Кримінальний кодекс України не містить конкретних складів порушення права особи на доступ до інформації. Досвід лише адміністративної відповідальності існує в Болгарії, Естонії та Латвії.

Натомість у Польщі та Франції передбачено криміналізацію певних посягань на право доступу до інформації. Актуальність криміналізації дій, які порушують право доступу до інформації, підвищується у зв'язку з активною інформатизацією українського суспільства.

Судово-слідча практика України засвідчує, що притягнення до відповідальності за ст. 366, 367 Кримінального кодексу України є досить сумнівним. Щоб забезпечити кримінальну відповідальність за порушення права

доступу до інформації, потрібно деталізувати перелік порушень законодавства про доступ до інформації, відповідно до якого особи, винні у вчиненні таких порушень, будуть притягнені до кримінальної відповідальності.

Суттєвою ознакою публічної інформації в контексті Закону України «Про доступ до публічної інформації» є її попередня фіксація. Тобто цей Закон регулює відносини стосовно доступу до інформації, яка вже існує, і не вимагає у відповідь на запит створювати певну інформацію [136, с. 62].

У сучасному українському законодавстві наявні прогалини, які стосуються важливих питань збереження й захисту інформації, користування мережею Інтернет тощо. Невирішеність таких правових питань спричиняє зловживання інформаційною свободою та невідконтрольну шкідливу діяльність в інформаційній сфері.

Застосування інформаційних технологій суттєво пришвидшує інформаційні процеси, однак ускладнює правове регулювання цього питання та призводить до зростання соціальної напруженості. Ці та інші фактори зумовлюють підвищення наукового інтересу до проблем правового регулювання відносин, які виникають з приводу інформації.

У теорії права побутує думка, що нині розпочати вивчення юридичної відповідальності з позиції інформаційних відносин складно, оскільки визначення інформаційної відповідальності не передбачено на законодавчому рівні, а також немає єдиного кодифікованого нормативно-правового акта, який містив би перелік інформаційних правопорушень і визначав би специфічність санкцій інформаційного права. Окреслена проблема виявляється в неправильному застосуванні норм на практиці. Нерідко в правозастосовній практиці трапляються випадки, коли уповноважені органи помилково розглядають деякі правомірні дії власника інформації як інформаційне правопорушення. Для того щоб законодавець міг швидко й правильно реагувати на негативні тенденції в галузі технічного прогресу, правовій науці варто ретельно аналізувати, шукати нові правові засоби, а також розробляти

науково-практичні нормативні рекомендації щодо усунення таких прогалин у законодавстві.

Єдиний комплексний правовий інститут інформаційних правопорушень, який охоплював би основні поняття, принципи й правові конструкції, спрямовані на єдине розуміння, тлумачення та правозастосування в цій сфері, міг би стати одним з таких нових правових засобів.

### **Висновки до розділу 3**

Важливе місце в системі прав і свобод людини та громадянина посідає право на інформацію. Воно є важливим фактором утвердження самобутності й унікальності людини та притаманне кожному, хто має власну індивідуальність. Це право надає можливість людині вільно висловлювати свої думки й ідеї, дотримуватися власних переконань. Саме тому право на інформацію, а точніше, свобода вираження поглядів, тісно пов'язані зі свободою думки, совісті та релігії, що пов'язано з реалізацією низки інших прав і свобод. Формою існування демократичного толерантного суспільства і є свобода вираження поглядів. Її головна соціальна цінність полягає в тому, що право на свободу вираження поглядів є однією з передумов ідейного плюралізму.

Визначальним елементом механізму реалізації права на інформацію є юридичні гарантії здійснення зазначеного суб'єктивного права.

Юридичні гарантії здійснення права на інформацію – це спеціальні юридичні засоби, що закріплені в нормах законодавства у сфері інформації, які забезпечують реальність здійснення зазначеного суб'єктивного права.

Найважливіші гарантії здійснення права на інформацію такі: можливість обмеження здійснення права на інформацію лише в передбачених Конституцією України випадках на підставі закону; заборона необґрунтованого

засекречування інформації; доступність офіційної інформації для приватних осіб; свобода діяльності засобів масової інформації.

В Україні необхідно створити спеціальний, незалежний та уповноважений орган з питань захисту прав на доступ до інформації, визначивши його повноваження, права й обов'язки, – упровадити посаду інформаційного омбудсмена (комісара). Важливе значення має не лише обсяг його повноважень, а й порядок призначення та певні вимоги, яким повинен відповідати кандидат на цю посаду.

Підстави обмеження права на інформацію закріплено як у національному, так і міжнародному законодавстві.

Теоретичні аспекти доступу громадян до офіційної інформації в Україні закріплено в чинних нормативно-правових актах, однак нерозв'язаною лишається низка проблем отримання інформації, інформаційної наповненості сайту суб'єкта владних повноважень, компетенції працівників суб'єктів владних повноважень, а саме:

- представники суб'єктів владних повноважень створюють бар'єри щодо прозорості своєї діяльності, штучно обмежуючи доступ громадян до офіційної інформації;

- не функціонують механізми взаємодії суб'єкта владних повноважень і громадян під час здійснення державної політики;

- спостерігається тенденція бюрократизму під час реалізації права громадян на офіційну інформацію.

Обґрунтовано доцільність здійснення таких змін: під час створення сайту суб'єктів владних повноважень слід розробити єдині вимоги до інтерфейсу такого інформаційного ресурсу в мережі Інтернет; інформаційне наповнення сайтів суб'єктів владних повноважень має оновлюватися двічі на тиждень; прийняті суб'єктом владних повноважень рішення, постанови, проекти повинні міститися в окремій тематичній рубриці; на сайті суб'єктів владних повноважень слід організувати зручний пошук інформації, за зразок обравши

сайт Верховної Ради України; з метою інформування громадян щодо реалізації права на офіційну інформацію необхідно запровадити цикл передач на телебаченні й постійні рубрики в друкованих виданнях; для чіткого розмежування компетенції суб'єктів владних повноважень доцільно створити окремий інформаційний ресурс щодо персонального консультування громадян з питань організаційно-правових гарантій права на офіційну інформацію.

Встановлений поділ юридичної відповідальності на кримінальну, цивільну, адміністративну й дисциплінарну не відповідає сучасним реаліям розвитку правової думки. Попри відсутність визначення поняття «інформаційна відповідальність» у вітчизняному законодавстві, така відповідальність існує об'єктивно та потребує подальшого поглибленого наукового розроблення з урахуванням наявної практики Європейського Союзу.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягало в усебічному дослідженні права на доступ до інформації та його забезпечення в Україні та країнах Європейського Союзу. На підставі одержаних результатів сформульовано наукові положення та рекомендації, що відповідають вимогам наукової новизни та мають значення для науки й практики, зокрема:

1. Проаналізовано наукові праці, у яких досліджено питання доступу до інформації, акцентовано на тому, що останніми роками в наукових колах щодо розуміння прав людини набуває поширення критерій, згідно з яким усі права людини є «природними» зобов'язаннями *erga omnes* (з лат. «щодо всіх»), що є юридичним утіленням універсальності прав людини. Ця концепція засвідчує, що ієрархію будь-яких прав людини вибудувати неможливо. Тому право на інформацію є невід'ємним, природним.

2. Дисертант поділяє думку Н. В. Кушакової-Костицької, яка стверджує, що основні права, зокрема право на інформацію, задекларовані в Конституції України, мають подеколи нечіткий, синтетичний характер, що зумовлює необхідність їх тлумачення. Доведено, що поняття «інформація», «дані», «відомості», «повідомлення», «знання» на побутовому, доктринально-правовому та законодавчому рівнях є синонімічними, визначаються одне через одного, унаслідок чого виникають не тільки термінологічні, а й юридичні колізії.

3. З'ясовано, що зародження права на інформацію як певного компонента відбувалося в складі права людини на вільне вираження думок і поглядів, що охоплювало право вільно висловлюватися, писати й друкувати та було закріплено в ст. 11 Декларації прав людини і громадянина (Франція, 1789 рік). Право на інформацію, що виникло одночасно з першим поколінням політичних прав людини як засіб боротьби за політичну свободу та протидії цензурі,

поступово з розвитком інформаційних відносин змінює наповнення, і в умовах формування інформаційного суспільства воно набуло сталого змісту.

4. Доведено, що процес пізнання права на інформацію має ґрунтуватися на принципі методологічного плюралізму, що є ознакою свободи наукової творчості та запорукою отримання достовірних знань. Основу наукового дослідження становлять пізнавальні принципи й методологічні підходи, що визначають загальний напрям пізнання. Функціональну ефективність забезпечує послідовне й логічне застосування різних методів, які використовували за горизонталлю.

5. Доведено, що право на інформацію належить до активних прав людини, яке потребує державного забезпечення та гарантій його забезпечення на законодавчому рівні. Зміст права на доступ до інформації складається з одержання, використання, розпорядження, зберігання та захисту інформації. У країнах Європейського Союзу з метою захисту персональних даних ухвалено нові правила, згідно з якими громадяни ЄС наділені правом отримувати від організацій інформацію про свої персональні дані, а також право на заборону використання їх, виправлення неправдивої інформації та повне їх видалення із всесвітньої мережі Інтернет.

6. Встановлено, що в країнах Європейського Союзу діє законодавство, яке чітко регулює питання права на інформацію та зобов'язує всі держави-учасниці впровадити закони, підзаконні акти й адміністративні положення, які необхідні для забезпечення права на доступ до інформації. За результатами аналізу законодавства ФРН, Італії, Румунії, Франції, Литви, Латвії, Швеції, Польщі, Чехії, Словаччини та інших держав Європейського Союзу, які регламентують порядок доступу до інформації, визначено, що в переважній більшості з них стосовно доступу до інформації реалізовано принцип максимального оприлюднення: «Вся інформація, якою володіють публічні органи, підлягає розкриттю; винятки мають бути максимально обмежені, визначені законом, і публічні органи повинні довести виникнення та правомірність таких винятків». Так, у Швеції принцип відкритого доступу до

офіційних документів, який закріплений в Основному Законі, а саме право кожного ознайомлюватися з офіційними документами органів державної влади та бути поінформованими про їх зміст. Польща є однією з перших серед цих країн, де на конституційному рівні було закріплено право на інформацію (1791). У ст. 54 Конституції Польщі, ухваленій 1997 року, кожному забезпечено свободу вираження поглядів, а також збирання та розповсюдження інформації.

7. Наведено аргументи, згідно з якими першочерговими завданнями органів державної влади мають стати усунення суперечностей нормативно-правових актів в інформаційній сфері та узгодження правових норм. З огляду на значну кількість і розрізненість правових актів, що регулюють відносини в інформаційній сфері, обґрунтованим і доцільним видається питання кодифікації інформаційного законодавства, окремими розділами якого слід включити права й обов'язки людини та громадянина в інформаційній сфері, права та обов'язки держави, участь у міжнародному інформаційному просторі тощо. Важливим кроком на шляху вдосконалення державного регулювання інформаційної сфери залишається прийняття концепції формування та розвитку державної інформаційної політики. З огляду на те, що право громадян на доступ до інформації в українському законодавстві виокремлено в категорію прав, доцільно законодавчо визначити такі механізми: контролю за реалізацією цього права; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності стосовно доступу до інформації; притягнення до відповідальності посадових осіб за недотримання чинного законодавства, що регулює відносини у сфері забезпечення доступу до інформації.

8. Обґрунтовано необхідність проведення роз'яснювальної роботи серед громадян України щодо особливостей застосування норм законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про звернення громадян». У Раді Європи 1999 року було запроваджено посаду Уповноваженого з прав людини. Головне завдання цієї посадової особи полягає в здійсненні освітніх функцій та

координаційній діяльності в галузі прав людини. Для України важливо сприйняти європейські тенденції, акцентувавши саме на просвітницькій діяльності та критичному мисленні щодо можливості використання доступу до інформації.

9. З'ясовано, що законодавство країн Європейського Союзу закріплює обов'язок органів влади оцінювати можливі наслідки від розголошення інформації. У практичній діяльності активно застосовують так званий баланс інтересів, за допомогою якого визначають, чи завдасть розкриття інформації шкоди публічним інтересам або індивідуальним інтересам. Баланс інтересів передбачає зіставлення двох діаметрально протилежних цінностей – наслідків від розкриття та наслідків її обмеження.

10. На підставі досвіду країн Європейського Союзу запропоновано в Конституції України закріпити право на доступ до інформації, а також право на доступ до інформації про діяльність органів державної влади, органів муніципальної влади й сектору безпеки та оборони разом з правом на доступ до суспільно значущої інформації про діяльність приватних юридичних осіб.

11. Унікальність Європейської конвенції з прав людини полягає в тому, що визначені в ній права сформульовано в загальних термінах, а конкретним змістом визначене право наповнюється вже в рішеннях Європейського суду з прав людини. Права на доступ до інформації в Конвенції не передбачено, натомість у ст. 10 Конвенції закріплено право на свободу вираження поглядів, яке передбачає свободу дотримуватися власних поглядів, одержувати й передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Практика Європейського суду з прав людини є уособленням сучасного європейського конституціоналізму, що ґрунтується на динамічному розумінні права. Так, Європейський суд з прав людини виніс понад десяток рішень та ухвал у справах проти України, у яких так чи інакше йшлося про порушення права на доступ до інформації, безпідставне надання дозволу слідчим органам до джерел інформації, які охороняє закон

(журналістів, адвокатів). Це питання стало нагальним і засвідчує необхідність удосконалення правового забезпечення доступу до інформації.

12. Слушною є позиція суддів Європейського суду з прав людини Ондраша Шайо та Небойші Вучініча, відповідно до якої розуміння статті 10 має відповідати сучасним змінам у міжнародному праві щодо свободи інформації. В інформаційному просторі відмінність між журналістами й іншими членами суспільства нівелюється: усі мають право на прозорість інформації. Крім того, судді також вважають за необхідне подолання відмінностей у ставленні до запитів щодо інформації про особу та щодо інформації громадського інтересу (на прикладі справи *Leander v. Sweden*). Вважаємо, що висловлена позиція цілком може стимулювати подальший розвиток тлумачення ст. 10 Судом, як це вже відбувалося раніше.

13. Аналіз судових рішень за результатом розгляду за позовом про визнання дій протиправними, що полягають у відмові надати публічну інформацію на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації», дає змогу констатувати, що національні суди України у своїх рішеннях не посилаються на рішення Європейського суду з прав людини стосовно доступу до інформації. Також у них немає жодних згадок і про міжнародні нормативно-правові акти, які регламентують порядок доступу до інформації та публічної інформації. Важливим питанням є сприяння судовій владі використовувати ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори та судову практику міжнародних інституцій щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації.

Рішення Європейського суду з питань права на доступ до інформації мають активно застосовувати національні суди України під час вирішення таких спорів у різних галузях права. Це забезпечить прийняття обґрунтованих рішень з посиланням на відповідні міжнародні норми та практику Європейського суду з прав людини. Українська влада, передусім судова, зобов'язана застосовувати під час розгляду справ Конвенцію та практику Європейського суду з прав людини як джерело права, проте непоодинокими є

випадки, коли національні суди України ігнорують або не зважають на існування міжнародних нормативно-правових актів і практик.

14. Гарантії права на інформацію відображено в системі норм і принципів, які забезпечують можливість реалізації прав людини. Юридичні гарантії здійснення права на інформацію – це спеціальні юридичні засоби, що закріплені в нормах законодавства у сфері інформації, які забезпечують реальність здійснення зазначеного суб'єктивного права. Найважливішими гарантіями здійснення права на інформацію є такі: можливість обмеження здійснення права на інформацію лише в передбачених Конституцією України випадках на підставі закону; заборона необґрунтованого засекречування інформації; доступність офіційної інформації для приватних осіб; свобода діяльності засобів масової інформації. Можливість особи вільно збирати, зберігати, обробляти та поширювати інформацію забезпечено не лише закріпленням права на доступ до інформації на законодавчому рівні, а й шляхом створення необхідних умов для його реалізації.

15. З огляду на європейський досвід функціонування в низці країн Європейського Союзу омбудсменів або ж Уповноважених з питань інформації, які є органами парламентського контролю, акцентовано на необхідності запровадження в Україні уповноваженого з інформації, до компетенції якого слід віднести контроль за дотриманням органами публічної влади, підприємствами, установами й організаціями різної форми власності права на доступ до інформації. Більшість омбудсменів країн Європейського Союзу також наділені правом виступати з ініціативою перед парламентом щодо скасування, внесення змін до чинних і прийняття нових законів у цій сфері.

16. Відповідно до результатів опрацювання наукових джерел і практики окремих країн Європейського Союзу щодо забезпечення права на доступ до інформації, виокремлено дієві моделі спеціалізованих інституцій: спеціально уповноважений орган контролю за забезпеченням права на доступ до інформації (Бельгія, Польща, Естонія тощо); спеціально уповноважений з доступу до інформації або колегіальний орган, що наділений повноваженнями

здійснювати парламентський контроль за забезпеченням права на доступ до інформації (Велика Британія, Німеччина, Угорщина, Сербія тощо); контролюючий орган, створений при уряді або парламенті, до складу якого входять представники різних гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової), журналісти, представники громадських правозахисних організацій, муніципалітету (Франція, Португалія).

17. Доведено доцільність створення в Україні спеціального, незалежного й уповноваженого органу з питань захисту права на доступ до інформації, для чого необхідно чітко закріпити його права й обов'язки, тобто запровадити інформаційного омбудсмена чи інформаційного комісара, оскільки Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не має можливості на належному рівні забезпечити контроль за дотриманням права на доступ до інформації в межах наданих йому повноважень.

18. Обґрунтовано необхідність проведення таких змін: під час створення сайту суб'єктів владних повноважень слід розробити єдині вимоги до інтерфейсу такого інформаційного ресурсу в мережі Інтернет; інформаційне наповнення сайтів суб'єктів владних повноважень має оновлюватися двічі на тиждень; прийняті суб'єктом владних повноважень рішення, постанови, проекти повинні міститися в окремій тематичній рубриці; на сайті суб'єктів владних повноважень має бути організовано зручний пошук інформації, за зразок варто використати сайт Верховної Ради України; з метою інформування громадян щодо реалізації права на офіційну інформацію слід започаткувати цикл передач на телебаченні й постійні рубрики в друкованих виданнях; для чіткого розмежування компетенції суб'єктів владних повноважень доцільно створити окремий інформаційний ресурс для персонального консультування громадян з питань організаційно-правових гарантій права на офіційну інформацію.

19. Аргументовано, що встановлений поділ юридичної відповідальності на кримінальну, цивільну, адміністративну й дисциплінарну не відповідає сучасним реаліям розвитку правової думки. Попри відсутність визначення

поняття «інформаційна відповідальність» у вітчизняному законодавстві, така відповідальність існує об'єктивно та потребує подальшого вдосконалення в контексті вже наявної практики Європейського Союзу.

20. Аргументовано положення стосовно типовості порушень права на доступ до інформації як в Україні, так і в окремих країнах Європейського Союзу; встановлено їх причини, розроблено рекомендації щодо їх усунення. Увагу акцентовано на тому, що слід розрізняти поняття обмежування права на доступ до інформації та його порушення. З'ясовано, що в Україні поширеними є випадки безпідставного обмеження права на доступ до інформації. Це є наслідком недосконалого законодавства, суперечностей (колізій), що засвідчують рішення Європейського суду з прав людини.

21. У міжнародному праві обмеження права на інформацію визначено певними межами їх здійснення, яких повинні дотримуватися всі держави, щоб вони не переросли в правопорушення. Виконання цього завдання покладає на країни високу відповідальність, а також встановлює умови щодо використання правових інструментів, які відповідають вимогам, що склалися в процесі формування міжнародної практики у сфері захисту прав і свобод людини. Водночас право на інформацію як комплексний правовий інститут має у своєму складі неоднорідні за правовою силою права та свободи, які різняться межами й можливостями їх обмеження.

22. Запровадження принципу відкритого доступу до офіційних документів у Конституції України надасть можливість громадськості, журналістам і правозахисним організаціям здійснювати належний контроль за державою, муніципальною владою і сектором безпеки й оборони, зокрема для підвищення ефективності протидії корупції.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Акти європейського права з питань правоохоронної діяльності : зб. док. ; пер. з іноз. мов. Т. II : Поліція. Київ : Лопатіна О. О., 2019. 556 с.
2. Актуальні проблеми теорії держави : навч. посіб. / [С. М. Тимченко, С. К. Бостан, С. М. Легуша та ін.]. Київ : КНТ, 2007. Ч. 1. 288 с.
3. Альбрехт П. А. Забута свобода: принципи кримінального права в європейській дискусії про безпеку ; пер. з нім. Одеса : Автопринт, 2006. 160 с.
4. Антон О. А. Юридичні гарантії в трудовому праві. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3 (15). С. 185–190.
5. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 368 с.
6. Базов О. В. Юрисдикція Європейського суду з прав людини: доктрина та практика : монографія. Київ : Істина, 2017. 424 с.
7. Барікова А. А. Електронна держава: нова ефективність урядування : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 224 с.
8. Безверха Ю. В. Забезпечення права на доступ до інформації органами публічної влади України та Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 1. С. 88–92.
9. Безверха Ю. В. Використання досвіду країн ЄС для вдосконалення правового регулювання доступу до інформації в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 79–83.

10. Безверха Ю. В. Правові гарантії забезпечення права на інформацію. *Стан дотримання прав людини в умовах сучасності: теоретичні та практичні аспекти* : тези VI Всеукр. наук.-практ. Інтернет-конф. (Київ, 24 груд. 2015 р.). Київ, 2015. С. 79–81.

11. Безверха Ю. В. Реалізація конституційного права на доступ до публічної інформації на прикладі окремих європейських країн. *Конституція України: історія, сучасність та перспективи* : матеріали наук.-практ. семінару (Київ, 24 черв. 2016 р.). Вінниця, 2016. С. 14–16.

12. Безверха Ю. В. Удосконалення правового механізму доступу до інформації в Україні. *Реформування правоохоронної системи України: стан та перспективи* : матеріали загальноакад. підсумк. наук.-теорет. конф. (Київ, 20 трав. 2016 р.). Київ, 2016. С. 84–88.

13. Беккер Л. М. Воспитание и основы его моделирования. М. : Финансы и статистика, 2007. 286 с.

14. Бобровник С. В. Компроміс і конфлікт у праві: антропологокомунікативний підхід до аналізу : монографія. Київ : Юрид. думка, 2011. 384 с.

15. Богдан Ю. В. Право на інформацію: європейський досвід регулювання. *Держава і право*. 2016. № 74. С. 110–120. (Серія «Юридичні науки»).

16. Бостан С. К. Методологічний інструментарій конституційно-правового дослідження. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. № 3. С. 19–25.

17. Брижко В. М. До гносеології категорії «інформація». *Інформація і право*. 2011. № 2 (2). С. 13–20.

18. Брижко В. М. Методологічні та правові засади упорядкування інформаційних відносин : монографія. Київ : ПанТот, 2009. 415 с.

19. Булгакова М. Правові підстави обмеження доступу до інформації. URL: <http://legalanalytics.com.ua/consultacija/145-infoconsult.html>.

20. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

21. Винер Н. Кибернетика и общество. М. : Сов. радио, 1958. 200 с.

22. Відповідальність у праві: філософія, історія, теорія : монографія / [І. Безклубий, С. Бобровник, І. Гриценко та ін.] ; за заг. ред. І. Безклубого. Київ : Грамота, 2014. 415 с.

23. Владимирець А. Ю. Теоретичне обґрунтування обмеження права на інформацію. *Цінності сучасного конституціоналізму. Тодиківські читання* : зб. тез наук. доп. і повідомл. Міжнар. наук. конф. (Харків, 28–29 верес. 2012 р.). Харків : Права людини, 2012. С. 253–255.

24. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості : дослідження категорії громадянське суспільство / пер. з нім. А. Онишко. Львів : Літопис, 2000. 319 с.

25. Гастинщиков В. Узагальнення міжнародного досвіду при визначенні шляхів входження України у світовий інформаційних простір. *Вісник Книжкової палати*. 2010. № 12. С. 31–35.

26. Горбатюк В. В. Доступ громадян до інформації: конституційно-правовий аспект. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12GVVKPA.pdf>.

27. Горобцов В. О. До історії конституційного закріплення права громадян України на інформацію. *Міжнародна громадська організація «Ми українці»*. URL: <http://weareukrainians.com/our-publications/on-line-publikatsiyi/do-istoriyi-konstitutsiynogo-zakriplennya-prava-gromadyan-ukrayini-na-informatsiyu>.

28. Горова С. В. Глобальна інформатизація і розвиток бібліотечної сфери у формуванні особи інформаційного суспільства : автореф. дис. ... д-ра наук із соц. комунікацій : 27.00.03 «Книгознавство, бібліотекознавство, бібліографознавство». Київ, 2018. 35 с.
29. Гуз А. М. Історія захисту інформації в Україні та провідних країнах світу : навч. посіб. Київ : КНТ, 2007. 260 с.
30. Гусарев С. Д., Тихомиров О. Д. Юридична деонтологія. Основи юридичної діяльності : навч. посіб. Київ : Знання, 2005. 655 с.
31. Декларація Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу вираження поглядів та інформації», Рада Європи, Комітет Міністрів Ради Європи; Декларація, міжнар. док. від 29 квіт. 1982 р. *Законодавство України* : [сайт]. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/go/994\\_885](http://zakon.rada.gov.ua/go/994_885).
32. Декларація прав людини і громадянина Франції 1789 р. URL: <http://constituanta.blogspot.com/2011/02/1789.html>.
33. Демкова М., Фігель М. Інформація як основа інформаційного суспільства: визначення поняття та правове регулювання. Інформаційне Суспільство. Шлях України. Київ : Фонд «Інформаційне суспільство України», 2004. 422 с.
34. Денісова О. С. Роль преси у правовому інформуванні громадян України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків : ХНУВС, 2003.
35. Джунь В. В. Соціологія конституційного права : монографія. Київ : Ін Юре, 2015. Кн. 2 : Соціокультурні підстави європейського конституціоналізму. 2018. 598 с.
36. Директива Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2016/1148 від 6 липня 2016 року про заходи для високого спільного рівня безпеки мережевих та інформаційних систем на території Союзу. *Законодавство України* : [сайт]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_013-16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_013-16).

37. Дозорцев В. А. Информация как объект исключительного права. *Дело и право*. 1996. № 4. С. 27–38.

38. Дослідження практики Європейського суду з прав людини для визначення Національних стандартів компенсації порушення державою прав людини : інформ.-аналіт. звіт / [М. Гнатовський, А. Федорова, К. Красовський, О. Власенкова]. Київ : Атіка, 2011. 184 с.

39. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Законодавство України* : [сайт]. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/go/995\\_004](http://zakon.rada.gov.ua/go/995_004).

40. Європейське право: право Європейського Союзу : підручник. У 3 кн. / В. І. Муравйов, К. В. Смирнова, І. В. Влялько та ін. ; за заг. ред. В. І. Муравйова. Київ : Ін Юре, 2015. 456 с.

41. Європейське право: право Європейського Союзу : підручник. У 3-х кн. / [В. І. Муравйов, С. Д. Білоцький, О. О. Гріненко, М. О. Медведєва та ін.] ; за заг. ред. В. І. Муравйова. Київ : Ін Юре, 2015. Кн. 4-та : Матеріальне право Європейського союзу. Київ : Ін Юре, 2016. 400 с.

42. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство / за ред. О. В. Зайчука. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2013. 546 с.

43. Європейські стандарти в галузі свободи слова. Київ : Ін Юре, 2002. 232 с.

44. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена у резолюції № 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. *Законодавство України* : [сайт]. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/go/995\\_015](http://zakon.rada.gov.ua/go/995_015).

45. Загальна теорія держави і права : підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

46. Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. Київ : Парлам. вид-во, 1999. 248 с.

47. Закони та практика ЗМІ в Україні. Харків : Фоліо, 2002. С. 17.

48. Зауваження до проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про інформацію» від 2 листоп. 2010 р. № 7321 / В. Мілованов. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=38920](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38920).

49. Роз'яснення Міністерства юстиції України «Право на доступ до інформації як елемент правового статусу особи» від 3 трав. 2012 р. *Законодавство України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0012323-12>.

50. Золотар О. Свобода інформації в контексті концепції природного права. *Правова інформатика*. 2011. № 1 (29). С. 12–15.

51. Інструкція про затвердження положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань : наказ Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 № z0680-16 (ред. наказу від 26.03.2019 № z0179-19). *Законодавство України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16>.

52. Історія української Конституції / Українська правнича фундація / упоряд.: А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко; вст. ст. С. П. Головатий. Київ : Право, 1997. 464 с.

53. Калиновський Б. В., Кулик Т. О. Методологія дослідження конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої демократії в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2018. № 1–2. С. 45–55.

54. Кельман М. С. Загальна теорія права : підручник [М. С. Кельман, О. Г. Мурашин]. Київ : Кондор, 2002. 609 с.

55. Кельман М. С. Юридична наука: проблеми методології : монографія. Тернопіль : Тернограф, 2011. 492 с.

56. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права : підручник. Київ : Кондор, 2006. 477 с.

57. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) : монография. 2-е изд. М. : Аванта+, 2001. 560 с.

58. Клейнер Я. С. Информационные системы и технологии в менеджменте : учеб. пособ. для вузов / Я. С. Клейнер, И. Ю. Древицкая, В. В. Дорофиев. Харьков : Основа, 1999. 187 с.

59. Свобода інформації для державних службовців / пер. з англ. Р. Тополевського. Київ : Тютюкін, 2010. 128 с.

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

61. Козюбра М. І. Верховенство права – основоположний принцип правової і політичної системи України. У 5 т. *Правова система України: історія, стан та перспективи*. Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2008. С. 148–173.

62. Козюбра М. І. Стан розробки загальнотеоретичних досліджень юридичної відповідальності в Україні. *Відповідальність у праві: філософія, історія, теорія* : монографія / [І. Безклубий, С. Бобровник, І. Гриценко та ін.] ; за заг. ред. І. Безклубого. Київ : Грамота. 2014. 443 с.

63. Комшалюк І. С. Конституційне право на інформацію в Україні / І. С. Комшалюк, М. Ф. Поліковський. *Конституціоналізм в Україні (ідеї, концепції, доктрини): історія і сучасність* : матеріали Другої Всеукр. Інтернет-конф. (Львів, 25 квіт. 2013 р.). URL: <http://historylaw.lp.edu.ua/documents/Materials2.pdf>.

64. Конвенція про захист прав та основоположних свобод людини: міжнародний документ Ради Європи від 4 листоп. 1950 р. *Законодавство України* : [сайт]. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/go/995\\_004](http://zakon.rada.gov.ua/go/995_004).

65. Кондаков К. Г. Розвиток електронного урядування у Франції можливість використання цього досвіду в Україні / [К. Г. Кондаков, З. О. Надюк]. *Молодий вчений*. 2015. № 3. С. 180–183.

66. Конституційне право на доступ до інформації: сутність, зміст та обсяг. *Права людини в Україні*. URL: <http://khp.org/index.php?id=1207743167>.

67. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Наук. думка, 1999. 776 с.

68. Конституції Латвійської Республіки від 15 берез. 1922 р. *Юридичне агентство «legalns»* : [сайт]. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/latvia.pdf>.

69. Конституції Литовської Республіки від 25 жовт. 1992 р. URL: [http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit\\_konst2.htm](http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst2.htm).

70. Конституція Великого герцогства Люксембургу від 17.10.1968. *Юридичне агентство «legalns»* : [сайт]. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/luxembourg.pdf>.

71. Конституція Італійської Республіки від 22 груд. 1947 р. Центр політико-правових реформ : [сайт]. URL: [http://pravo.org.ua/img/books/files/1532528829const\\_italy.pdf](http://pravo.org.ua/img/books/files/1532528829const_italy.pdf).

72. Конституція Королівства Іспанії від 06.12.1978. *Юридичне агентство «legalns»* : [сайт]. URL: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/spain.pdf>.

73. Конституція Пилипа Орлика: оригінал та його історія. *Архіви України*. 2010. Вип. 3–4. С. 145–166.

74. Конституція Польської Республіки від 02.04.1997. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/poland/poland-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm).
75. Конституція Республіки Болгарії від 12.07.1991. *Юридичне агентство «legalns»* : [сайт]. URL: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/bulgaria.pdf>.
76. Конституція Румунії від 21 листоп. 1991 р. *Юридичне агентство «legalns»* : [сайт]. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf>.
77. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Законодавство України* : [сайт]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
78. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30.01.1937. *Законодавство України* : [сайт]. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/001\\_001](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/001_001).
79. Конституція Французької Республіки. Київ : Москаленко О. М., 2018. 56 с.
80. Конституція Чеської Республіки від 16 груд. 1992 р. URL: [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/czech\\_republic.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/czech_republic.pdf).
81. Корконосенко С. Г. Основы журналистики : учебник. М. : Аспект Пресс, 2001. 287 с.
82. Кормілецький О. М. Державне регулювання процесу реалізації права громадян на інформацію. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 24. С. 136–138.
83. Корнієнко М. В. Конституційне право людини і громадянина на свободу думки і слова в Україні: стан наукових досліджень. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх*

справ. 2012. № 3. С. 9–14. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs\\_2012\\_3\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2012_3_4).

84. Костецька Т. А. Право на інформацію в Україні / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 1998. 39 с.

85. Костецька Т. А. Інформаційне законодавство України: проблеми становлення. *Правова держава*. 1997. № 8. С. 106–111.

86. Костицький М. В. Деякі питання методології юридичної науки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 3–11.

87. Костицький М. В. Позитивізм як методологія юриспруденції. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 16–35.

88. Костицький М. В., Кушакова-Костицька Н. В. Діалектика права як загальне вчення про право. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 208–213.

89. Котляр Д. Про доступ до публічної інформації : наук.-практ. коментар / [Д. Котляр, Р. Головенко та ін.]. Київ : Центр суспільних медіа, 2012. 335 с.

90. Кохановська О. Галузеві розробки проблем інформації як передумова правового регулювання інформаційних відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2004. № 12. С. 144–147.

91. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2004. Вид. 3-тє, виправл. та доповн. 512 с.

92. Кресіна І. О. Реалізація права громадянина на доступ до публічної інформації: зарубіжний досвід та українська практика. *Міжрегіональна інформаційно-освітня мережа «Ефективна держава»* : [сайт]. URL: [http://www./derzhava.in.ua/Kresina\\_I\\_O.doc](http://www./derzhava.in.ua/Kresina_I_O.doc).

93. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Законодавство України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

94. Кудрявцева С. П. Міжнародна інформація : навч. посіб. / С. П. Кудрявцева, В. В. Колос. Київ : Слово, 2005. 400 с. URL: <http://buklib.net/books/21985/>.

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

96. Кушакова-Костицька Н. В. Право на інформацію в інформаційну епоху (порівняльне дослідження) : монографія. Київ : Логос, 2018. 271 с.

97. Кушакова-Костицька Н. В. Філософсько-правові засади становлення і розвитку інформаційного суспільства в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.12. Київ, 2019. 37 с.

98. Кушнір І. В. Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2018. 20 с.

99. Лахижа М., Черчатий О. Реалізація програми «Призна адміністрація» та проведення конкурсів з метою вдосконалення діяльності органів влади: польський досвід. *Вісник державної служби України*. 2007. № 3. С. 16–20.

100. Максименко Ю. Є. Інформаційні правопорушення: поняття та ознаки. *Глобальна організація союзницького лідерства* : [сайт]. URL: <http://www.goal-int.org/informacijni-pravoporushennyaponyattya-ta-oznaki>.

101. Малімон В. І., Онищук С. В. Доступ до публічної інформації. Навчально-методичні матеріали для тематичного короткотермінового семінару. URL: <http://kharkivoda.gov.ua/documents/9554/728.pdf>.

102. Марущак А. І. Інформаційне право: доступ до інформації : навч. посіб. Київ : КНТ, 2007. 532 с.
103. Мелащенко В. Ф. Основи конституційного права України : курс лекцій. Київ : Вентурі, 1995. 239 с.
104. Мильтон Д. О. Свободі печати. Речь к английскому парламенту (Ареопагитика) ; пер. с англ. / под. ред. П. Когана. СПб, 1907. 55 с.
105. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий і проголошений у резолюції № 2200 А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 груд. 1966 р. *Законодавство України* : [сайт]. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/go/995\\_043](http://zakon.rada.gov.ua/go/995_043).
106. Мірило правовладдя. Коментар. Глосарій. *Rule of Law Checklist*. URL: [http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/Mirylo\\_pravovladya.pdf](http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/Mirylo_pravovladya.pdf).
107. Найвідоміші промови про права людини. Київ : Романцова О. В., 2018. 64 с.
108. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України : [Д. С. Азаров, В. К. Грищук, А. В. Савченко та ін.] ; за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка, В. В. Чернея. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 1064 с.
109. Нестеренко О. В. Інформація в Україні: право на доступ : монографія. Харків : Акта, 2012. 286 с.
110. Нестеренко О. В. Інформаційний омбудсман у механізмі забезпечення прав людини і основоположних свобод. *Юридична Україна*. 2008. № 1 (31). С. 16–22.
111. Новий тлумачний словник сучасної української мови / уклад.: І. О. Радченко, О. М. Орлова. Київ : ПП Голяка В. М., 2010. 768 с.
112. Новицька Н. Б. Обмеження права на інформацію як складова забезпечення національної безпеки. *Соціологія права*. 2019. Спец. вип. С. 28–30.

113. О защите персональных данных : Закон Эстонии от 21.12.2018. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012019011>.

114. О публичной информации : Закон Эстонии от 15.11.2000. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13311703?leiaKehtiv>.

115. Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини від 23.05.1949. URL: [https://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&l=ru&object=translation](https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation).

116. Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького / упоряд. О. М. Уривалкін. *Хрестоматія з історії України*. Київ : КНТ, 2007 . С. 229–245.

117. Перевалова Л. В. Конституційне право на інформацію та його реалізація в Україні. *Громадянське суспільство і права людини* : матеріали Міжнар. наук.-практ. семінару (Харків, 9 груд. 2010 р.). Харків : Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування, 2010. С. 51–54.

118. Пересунько В. С. Юридичні гарантії при укладенні трудового договору : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2002. 20 с.

119. Петров Є. В. Інформація як об'єкт правовідносин. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. Харків : Спецвип. 2001. С. 249–252.

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

121. Писаренко Г. М. Юридична відповідальність в інформаційній сфері: окремі аспекти становлення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Вип. 36. Т. 2. 2016. С. 55–58. (Серія «Право»).

122. Погорецький М. Захисник – суб'єкт доказування на досудовому провадженні за чинним КПК України: проблемні питання. *Актуальні питання державотворення в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 23 трав. 2014 р.) / редкол.: І. С. Гриценко (голова), П. С. Берзін (заст. голови), І. С. Сахарук (відп. ред.). Київ : Прінт-Сервіс, 2014. С. 480–482.

123. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Академічний курс : підручник. У 2-х т. / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Юрид. думка, 2006. Т. 1. 544 с.

124. Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий М. І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 52 с.

125. Погребняк С. П. Тест на пропорційність. *Юрист України*. 2013. № 2. С. 5–10.

126. Полушкин О. В. О понятии информационного правонарушения. *Российский юридический журнал*. 2009. № 3. С. 207–210.

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

128. Порівняльне правознавство у системі юридичних наук: проблеми методології : монографія / [О. В. Кресін, Л. А. Луць, О. О. Мережко та ін.] ; за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. 256 с.

129. Постанова Верховного Суду від 14 берез. 2018 р. у справі № 815/1216/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>.

130. Постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 4 листоп. 2013 р. по справі № 809/1811/13а. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>.

131. Права людини за зачиненими дверима : звіт за результатами дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб». *Експертний центр з прав людини* : [сайт]. URL: <https://ecpl.com.ua/publications/prava-liudyny-zazachynenymy-dveryma/>.
132. Правдюк С. М. Інформаційні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 17 с.
133. Правила адвокатської етики, затверджені Звітно-виборним з'їздом адвокатів України 9 черв. 2017 р. URL: [https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pravila/2017-06-09-pravila-2017\\_596f00dda53cd.pdf](https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pravila/2017-06-09-pravila-2017_596f00dda53cd.pdf).
134. Право на інформацію в кримінальному процесі : poradnyk для адвокатів щодо здійснення захисту гарантованого державою. 2013. URL: [http://ulaf.org.ua/wp-content/uploads/2013/12/BPD\\_poradnyk\\_2.pdf](http://ulaf.org.ua/wp-content/uploads/2013/12/BPD_poradnyk_2.pdf).
135. Правові основи регулювання інформаційної діяльності. URL: [http://gendocs.ru/v2699/конспект\\_лекцій\\_з\\_дисципліни\\_інформаційні\\_ресурси?page=5](http://gendocs.ru/v2699/конспект_лекцій_з_дисципліни_інформаційні_ресурси?page=5).
136. Правові позиції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та судова практика щодо реалізації права на доступ до публічної інформації. Київ : К.І.С., 2015. 170 с.
137. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 серп. 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 27. Ст. 282.
138. Про доступ до офіційних документів: Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2002)2 від 21 лют. 2002 р. *Законодавство України* : [сайт]. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a33](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a33).
139. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3477-IV. *Законодавство України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3477-15>.

140. Про гласність у сфері адміністрації : Закон Бельгії від 30 черв. 1994 р. URL: <http://www.informasiya.org/docs/int/wordbelq.doc>.
141. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
142. Про доступ до публічної інформації : проект Закону України від 17 лют. 2006 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=26950](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=26950).
143. Про захист прав людини і основоположних свобод : міжнар. док. від 04.11.1950. *Законодавство України* : [сайт]. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
144. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII (зі змін. та доповн.). *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
145. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР. *Законодавство України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>.
146. Про науково-технічну інформацію : Закон України від 25 черв. 1993 р. № 3322-XII. *Законодавство України* : [сайт]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3322-12>.
147. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листоп. 1992 р. № 2790-XII. *Законодавство України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.
148. Про телекомунікації : Закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1280-IV. *Законодавство України* : [сайт]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1280-15>.
149. Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2010. Вип. 1. 268 с.



158. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до публічної інформації. URL: [https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/FMU\\_Access\\_2017\\_web-1.pdf](https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/FMU_Access_2017_web-1.pdf).

159. Рішення ЄСПЛ у справі Youth Initiative for Human Rights v. Serbia, 25 черв. 2013 р. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-120955%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-120955%22]}).

160. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів України до прокуратури) № v004p710-00 від 11 квіт. 2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-00>.

161. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К. Г. Устименка) від 30.10.1997 № 5-зп. *Законодавство України* : [сайт]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-97>.

162. Рященко В. В. Історичні віхи на шляху до законодавчого закріплення свободи слова в Україні. *Держава і право*. 2001. № 12. С. 73–79.

163. Сайт Норвезького органу захисту даних (DPA). URL: <https://www.datatilsynet.no/en/>.

164. Селіванов В. М. До проблеми розроблення концепції розвитку вітчизняної юридичної науки. *Право України*. 2001. № 7. С. 11–18.

165. Серьогін В. О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків : Ун-т внутр. справ МВС України, 1998. 192 с.

166. Сиренко В. Ф. Реальность прав советских граждан. Київ : Наук. думка, 1983. 137 с.
167. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
168. Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української Конституції. Київ : Знання, 1993. 192 с.
169. Справа «Інформаціонсферайн Лентіа» (Informationsverein Lentia) та інші проти Австрії: Рада Європи, Європейський суд з прав людини, Міжнародні суди; Справа, Рішення, витяг від 24 листоп. 1993 р. *Законодавство України* : [сайт]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/980\\_153](https://zakon.rada.gov.ua/go/980_153).
170. Стефанчук Р. О. Особисті немайнові права фізичних осіб у цивільному праві (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту) : монографія / відп. ред. Я. М. Шевченко. Хмельницький : Хмельн. ун-т управління та права, 2007. С. 170–171.
171. Стрекалов А. Є. Обмеження основних прав та свобод людини і громадянина як інститут конституційного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2010. 20 с.
172. Сушко О. Право на доступ до інформації: еволюція підходів Європейського суду з прав людини. *Інститут медіаправа* : [сайт]. URL: <http://medialaw.kiev.ua/Analytics/353/>.
173. Таранов А. П. Історія конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки. Київ : Акад. наук УРСР, 1957. 166 с.
174. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки : монографія. Екатеринбург : Гуманитар. ун-т, 2001. 265 с.
175. Тарновский Е. Четыре свободы / Е. Тарновский. СПб : Макет, 1995. 192 с.

176. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юристъ, 2004. 512 с.
177. Теорія держави та права : підручник / [Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний, А. О. Осауленко, Ю. В. Кривицький, Д. О. Тихомиров]. Київ, 2011. 575 с.
178. Тиновическая И. Д. Право на информацию и механизм его реализации. *Законодательные проблемы информатизации общества* : Тр. ВНИИСЗ, 1992. № 52. С. 29–41.
179. Тихомиров О. О., Тугарова О. К. Юридична відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері : навч. посіб. Київ : Нац. акад. СБУ, 2015. 172 с.
180. Мендел Т. Свобода информации: сравнительное правовое исследование. 2-изд., испр. и доп. Paris, UNESCO, 2008. 176 с.
181. Туманова Л. В., Снытников А. А. Обеспечение и защита права на информацию в США. М. : Городец-издат, 2001. 344 с.
182. Удовика Л. Г. Трансформація правової системи в умовах глобалізації: антропологічний вимір : монографія. Харків : Право, 2011. 552 с.
183. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 10 листоп. 2016 р. № К/800/735/16. *Protocol.ua* : [сайт]. URL: [https://protocol.ua/ua/cikavi\\_sydovi\\_rishennya/cat=2694;%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7=;/17/](https://protocol.ua/ua/cikavi_sydovi_rishennya/cat=2694;%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7=;/17/).
184. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 28 груд. 2019 р. по справі № 420/5333/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>.
185. Фаткуллин Ф. Проблемы теории государства и права : учеб. пособие. Казань : КЮИ МВД России, 2003. 351 с. URL:

[https://royallib.com/read/fatkullin\\_f/problemi\\_teorii\\_gosudarstva\\_i\\_prava\\_\\_uchebnoe\\_posobie.html#0](https://royallib.com/read/fatkullin_f/problemi_teorii_gosudarstva_i_prava__uchebnoe_posobie.html#0).

186. Федоренко В. Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти : монографія. Київ : Ліра-К, 2009. 580 с.

187. Федоренко В. Л. Методологія сучасних конституційно-правових досліджень в Україні. Київ, 2015. 64 с.

188. Федотов М. А. Гласность и цензура: возможность сосуществования. *Советское государство и право*. 1989. № 7. С. 80–89.

189. Харенко О. В. Поняття «інформація» в юридичній науці та законодавстві України. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 119–124. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2014\\_3\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_3_29).

190. Хартія основних прав і свобод від 16 груд. 1992 р. *Юридичне агентство «legalns»* : [сайт]. URL: [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/czech\\_republic.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/czech_republic.pdf).

191. Хто ми, місія і стратегія. *Прозора бюрократія*. Особливості застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації». URL: [http://access-info.org.ua/hto\\_mi\\_misija\\_i\\_strategija](http://access-info.org.ua/hto_mi_misija_i_strategija).

192. Цибульська А. В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект. *Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля*. 2013. № 2 (5). С. 50. (Серія «Юридичні науки»).

193. Цивільне кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV (зі змін. та доповн.). *Законодавство України* : [сайт]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/435-15>.

194. Цивільне право в Україні : курс лекцій. У 6-ти т. / Р. Б. Шишка, О. Л. Зайцев, Є. О. Мічурін та ін. ; за ред. Р. Б. Шишки, В. А. Кройтора. Харків : Нац. ун-т внутр. справ. 2004. Т. 1. 417 с.

195. Цимбалюк В. С. Інформаційне право: концептуальні положення до кодифікації інформаційного законодавства : монографія. Київ : Освіта України, 2011. 426 с.
196. Циппеліус Р. Юридична методологія. Київ : Реферат, 2004. 176 с.
197. Чайковський Я. Коротка історія цензури. *Незалежний культурологічний часопис «І»*. Львів, 2004. № 32. С. 115–117.
198. Чомахашвілі О. Ш. Право громадянина на інформацію. *Юридичний журнал*. 2005. № 8 (38). С. 121–123.
199. Чому важливо створити інститут Інформаційного комісара? Уповноважений Верховної Ради України з прав людини : [сайт]. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/chomu-vazhливо-stvoriti-institut-informatsijnogo-komisara/>.
200. Шейко В. М., Кушнарєнко Н. М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : підручник. Київ : Знання, 2008. 6-те вид., переробл. і доповн. 310 с.
201. Шивельбуш В. Смаки раю: соціальна історія прянощів, збудників та дурманів ; пер. з англ. Ю. Прохасько, пер. англ. віршів Т. Цимбал. Київ : Ніка-Центр, 2016. 255 с.
202. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2018 рік. *Державна прикордонна служба України* : [сайт]. URL: [https://dpsu.gov.ua/upload/file/report\\_2019.pdf](https://dpsu.gov.ua/upload/file/report_2019.pdf).
203. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. Шемшученка. Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана. Т. 2 : Д – Й. 1999. 768 с.
204. Юров А. Вступ до концепції прав людини : навч. посіб. Київ : Бурнос С. О., 2017. 53 с.

205. Як покращити доступ громадян до інформації в органах влади / М. Демкова, М. Лациба, А. Марущак. Київ, 2008. 56 с.
206. Abazi V., Tauschinsky E. Public access to information in the EU. *The role of control and trust*. Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper, 2015. 26 p.
207. Annual Reports. URL: <https://www.aki.ee>.
208. Banisar D. Freedom on Information: Around the world 2006. *A Global Survey of Access to Government Information Laws*. 168 p.
209. Boillat P., Kjaerum M. Handbook on European data protection law. *European Union Agency for Fundamental Rights*. 2014. 199 p.
210. Brook H. Your Right to Know: A Citizen's Guide to the Freedom of information Act (second edition). London : Pluto Press. 2007. 309 p.
211. Chydenius' Anders. Legacy Today «The World's First Freedom of Information Act». Art-Print Ltd, Kokkola, 2006. P. 103.
212. CNIL. (To protect personal data, support innovation, preserve individual liberties). URL: <https://www.cnil.fr/en/home>.
213. Czerw J. The use of the right to the access to public information by entrepreneurs in Poland. URL : [www.ilaw.cas.cz/tlq](http://www.ilaw.cas.cz/tlq).
214. Data protection authorities in Germany. URL: [https://www.ldi.nrw.de/LDI\\_EnglishCorner/mainmenu\\_DataProtection/Inhalt2/authorities/authorities.php](https://www.ldi.nrw.de/LDI_EnglishCorner/mainmenu_DataProtection/Inhalt2/authorities/authorities.php).
215. Gorzynska T. Prawo do informacji i zasada jawnosci administracyjnej. Krakow : Zakamycze, 1999. С. 27–28.
216. His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press (1766) / Anders Chydenius'. *The World's First Freedom of Information Act Anders Chydenius' Legacy Today*. Art-Print Ltd, Kokkola, 2006. P. 103.
217. Уірдр. Законодательство Великобритании в сфере защиты персональных данных и информационной безопасности.

- Український інтегратор захисту персональних даних: [сайт].  
URL: <http://www.uipdp.com/solutions/services/consulting/legislation/eu/england.html>.
218. Jacobs G. Human rights in the European Union. *E. L. Rev.* Aug. 2001. Vol. 26. P. 333.
219. Konstytucja 3 Maja. Ustawa Rzadowaz 3 maja 1791 r. URL: <http://www.polishconstitution.oirg/index1.html>.
220. Lamble S. Freedom of Information, a Finnish clergyman's gift to democracy. *Freedom of Information Review*. 2002. № 97. February. P. 2–8. URL: [http://computerassistedreporting.com/%20freedom\\_of\\_infirmation.html](http://computerassistedreporting.com/%20freedom_of_infirmation.html).
221. Law of Access to Administrative Documents: The law of the Portugal. URL: <https://www.cada.pt>.
222. Mendel T. Freedom on Information: A Comparative Legal Survey. UNESCO: Paris. 2008. 156 p.
223. Penalties for unauthorized disclosure of national security-related secrets: comparative law and practice. URL: <http://www.right2info.org/resources/publications/national-security-page/national-security-expert-papers/penalties-for-unauthorized-disclosure-of-national-security-secrets-2013>.
224. Personal Data Protection Office (Офіс із захисту персональних даних Польщі). URL: <https://uodo.gov.pl/en>.
225. Polska Cyfrowa – PO PC. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. URL: <https://mac.gov.pl/polskacyfrowapo-pc>.
226. The Italian Data Protection Authority (Garante per la protezione dei dati personali). URL: [https://www.garanteprivacy.it/home\\_en](https://www.garanteprivacy.it/home_en).
227. The office for personal data protection (The Czech DPA). URL: <https://www.uoou.cz/en/>.
228. The Office of the Data Protection Ombudsman. URL: <https://tietosuoja.fi/en/home>.

229. The Information Commissioner's Office (ICO; stylised as ico.) in the United Kingdom. URL: <https://ico.org.uk/action-weve-taken/>.

230. Traffic Light Protocol (TLP) Definitions and Usage. URL: <https://www.us-cert.gov/tlp>.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Статті у вітчизняних наукових фахових виданнях:*

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

2. Безверха Ю. В. Забезпечення права на доступ до інформації органами публічної влади України та Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 1. С. 88–92.

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

4. Богдан Ю. В. Право на інформацію: європейський досвід регулювання. *Держава і право*. 2016. № 74. С. 110–120. (Серія «Юридичні науки»).

*Статті в наукових періодичних виданнях інших держав*

*і видання, які включено до міжнародних наукометричних баз:*

5. Bohdan Yu. Legal grounds for restriction of right to data access. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 4. С. 35–40.

*Опубліковані праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. Безверха Ю. В. Історичний аналіз конституційно-правового забезпечення права на доступ до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення* : тези VII Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. Дню юриста України (Київ, 29 жовт. 2015 р.). Київ, 2015. С. 121–123.

7. Безверха Ю. В. Конституційно-правова природа доступу до публічної інформації. *Конституція України: шляхи удосконалення* : зб. матеріалів круглого столу (Київ, 26 черв. 2015 р.). Київ, 2015. С. 6–8.

8. Безверха Ю. В. Правові гарантії забезпечення права на інформацію. *Стан дотримання прав людини в умовах сучасності: теоретичні та практичні аспекти* : тези VI Всеукр. наук.-практ. Інтернет-конф. у рамках відзнач. Всеукр. тижня права, присвяч. річниці проголошення Загальної декларації прав людини та Дню прав людини (Київ, 24 груд. 2015 р.). Київ, 2015. С. 79–81.

9. Безверха Ю. В. Удосконалення правового механізму доступу до інформації в Україні. *Реформування правоохоронної системи України: стан та перспективи* : матеріали загальноакад. підсумк. наук.-теорет. конф. (Київ, 20 трав. 2016 р.). Київ, 2016. С. 84–88.

10. Безверха Ю. В. Реалізація конституційного права на доступ до публічної інформації на прикладі окремих європейських країн. *Конституція України: історія, сучасність та перспективи* : матеріали наук.-практ. семінару (Київ, 24 черв. 2016 р.). Вінниця, 2016. С. 14–16.

11. Богдан Ю. В. Право доступу до інформації про осіб, які вчинили корупційні правопорушення. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених* : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 17 трав. 2017 р.). Харків, 2017. С. 29–31.

12. Богдан Ю. В. Право на інформацію в кримінальному процесі: європейський досвід та українські реалії. *Забезпечення прав людини в контексті інтеграційних процесів України* : матеріали круглого столу (Київ, 29 листоп. 2018 р.). Київ, 2018. С. 5–8.

13. Богдан Ю. В. Право на інформацію як невід’ємне право в Україні та країнах світу. *Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації* : тези доп. учасників Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 17 трав. 2019 р.) : у 2 ч. Хмельницький, 2019. Ч. 1. С. 62–66.

14. Богдан Ю. В. Конституційне право людини на інформацію та гарантії його реалізації в Україні. *Конституція України в умовах сьогодення* : зб. тез наук.-практ. круглого столу, присвяч. Дню Конституції України (м. Київ, 24 черв. 2019 р.). Київ, 2019. С. 21–24.

Додаток Б



МІНІСТЕРСТВО  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

пл. Солом'янська, 1, м. Київ, 03035  
тел./факс: +380 44 246-94-91  
E-mail: post@naiau.kiev.ua  
https://www.naiu.kiev.ua  
Код згідно з ЄДРПОУ 08751177

Р. 01 2019 № 46/01/1 ВР

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 20\_\_

Про надсилання інформації

*Шановний Андрію Анатолійовичу!*

Відповідно до Вашого листа від 29.12.2018 № 84ВР, надсилаємо підготовлене фахівцями академії роз'яснення з питань надання за запитом чи зверненням народного депутата України певних відомостей досудового розслідування.

Додаток: на 2 арк. в 1 прим.

З повагою  
ректор  
генерал поліції другого рангу

 В.В. Чернєй

**Роз'яснення  
фахівців Національної академії внутрішніх справ щодо застосування  
положень законодавства України з питань надання за запитом чи  
зверненням народного депутата певних відомостей  
досудового розслідування**

Вивчення змісту листа Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та чинного кримінального процесуального законодавства дає підстави для наступної відповіді на поставлені питання:

1. Чи є номер кримінального провадження та правова кваліфікація кримінального правопорушення даними досудового розслідування, що не підлягають розголошенню у відповідях на депутатські запити і звернення?

Відповідно до ч. 5 ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України до Єдиного реєстру досудових розслідувань вносяться відомості про:

- попередню правову кваліфікацію кримінального правопорушення з зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність (п.5);

- прізвище, ім'я, по-батькові та посада службової особи, яка внесла відомості до реєстру, а також слідчого, прокурора, який вніс відомості до реєстру та/або розпочав досудове розслідування (п.6);

- інші обставини, передбачені положенням про Єдиний реєстр досудових розслідувань.

У Єдиному реєстрі досудових розслідувань автоматично фіксується дата внесення інформації та присвоюється номер кримінального провадження.

Наказом Генерального прокурора України № 139 від 06.04.2016 року затверджено «Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань». Зазначений наказ Генерального прокурора України зареєстровано в Міністерстві юстиції України за № 680/28810 від 05 травня 2016 року. Відповідно до п. 4 Положення держателем Реєстру є Генеральна прокуратура України, а в п. 8 наведений повний перелік осіб, які є реєстраторами Реєстру:

Пункт 9 Положення подає перелік осіб, які є користувачами Реєстру, що мають електронний ключ доступу до нього.

Як вбачається з переліку користувачів Реєстру, народні депутати України доступу до вказаного Реєстру не мають, оскільки у них відсутні електронні ключі доступу до нього.

Аналіз чинного КПК України та відповідних нормативних актів України дає підставу для висновку, що номер кримінального провадження та правова кваліфікація кримінального правопорушення не є даними досудового розслідування, що не підлягають розголошенню у відповідях на депутатські запити та звернення.

Відповідно до п. 1 розділу другого «Порядку внесення відомостей до Реєстру», підлягають внесенню час і дата повідомлення про підозру, зміну повідомлення про підозру, особу, яку повідомлено про підозру, правову кваліфікацію кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюється особа із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність.

Зазначимо, що відповідно до ч. 1 ст. 222 КПК України, відомості досудового розслідування можна розголошувати лише з письмового дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, в якому вони визнають можливим.

Вважаємо, що існує колізія норм окремих положень законодавства України, у зв'язку із чим, необхідно внести відповідні зміни до ст. 222 КПК України, щоб вони не протирічили ст. 9 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 № 2790-ХІІ та відповідним статтям Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95-ВР й узгоджувалися з вимогами ст. 387 Кримінального кодексу України (Розголошення даних оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування).

*Роз'яснення підготували:*

Т.в.о. завідувача кафедри кримінального процесу, кандидат юридичних, доцент Заїка С.О.

Професор кафедри кримінального процесу, кандидат юридичних наук, професор Письменний Д.П.

Провідний науковий співробітник відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності, доктор юридичних наук, професор Підюков П.П.

Заступник начальника відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Калиновський О.В.

Аспірант кафедри конституційного права та прав людини Богдан Ю.В.

**ЗАТ ВЕРДЖУЮ**

Перший проректор  
Національної академії  
внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук,  
професор



**С.Д. Гусарєв**

**АКТ**

**про впровадження результатів дисертації Безверхої Юлії Валеріївни  
на тему: “Конституційно-правові основи забезпечення доступу  
до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу”  
в освітній процес та науково-дослідну діяльність  
Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: завідувача кафедри теорії держави та права, кандидата юридичних наук, доцента Завального А.М. (голова комісії); професора кафедри теорії держави і права конституційного та міжнародного права, кандидата юридичних наук, доцента Солоненка О.М.; професора кафедри теорії держави і права, доктора юридичних наук, професора Тихомирова О.Д. склала цей акт про те, що результати дисертації Безверхої Юлії Валеріївни на тему: “Конституційно-правові основи забезпечення доступу до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу” впроваджені у науково-дослідну діяльність академії.

1. Матеріали дисертації Безверхої Ю.В. використовуються в науково-дослідній діяльності професорсько-викладацьким складом та науковими працівниками академії при підготовці наукових видань, а також при проведенні лекцій, семінарських і практичних занять із здобувачами вищої освіти з навчальних дисциплін “Правознавство”, “Юридична компаративістика”, “Права і свободи людини і громадянина”, “Конституційне право України” і “Право Європейського Союзу”.

2. Результати дисертації Безверхої Юлії Валеріївни відображені у науково-практичних і навчально-методичних матеріалах для здобувачів вищої освіти ступеня “бакалавр” і “магістр”, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1. Безверха Ю.В. Правового регулювання забезпечення доступу до інформації в Україні // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – Київ, 2015. – № 3. – С. 147-152

2. Безверха Ю. В. Забезпечення права на доступ до інформації органами публічної влади України та Європейського Союзу: порівняльний аналіз // Часопис Київського університету права. – Київ, 2016. – № 1. – С.88-92

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

4. Безверха Ю.В. Історичний аналіз конституційно-правового забезпечення права на доступ до інформації в Україні та країнах Європейського Союзу / Правові реформи в Україні: реалії сьогодення: тези VII Всеукраїнської наук.-

теорет. конф. присвяч. Дню юриста України (Київ, 29 жовт. 2015 р.) – К.: Нац. акад. внутр. справ; Видавництво Ліра-К, 2015. – С. 121-123

5. Безверха Ю.В. Конституційно-правова природа доступу до публічної інформації / Конституція України: шляхи удосконалення [Текст] : зб. матеріалів круглого столу (Київ, 26 червня 2015 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – С. 6-8

6. Безверха Ю.В. Правові гарантії забезпечення права на інформацію / Стан дотримання прав людини в умовах сучасності: теоретичні та практичні аспекти [Текст] : тези VI Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції, у рамках відзначення Всеукраїнського тижня права, присвяченого річниці проголошення Загальної декларації прав людини та Дню прав людини (Київ, 24 руд. 2015 р.). – К. Нац. акад. внутр. справ, 2015. – С. 79-81

7. Безверха Ю.В. Удосконалення правового механізму доступу до інформації в Україні / Реформування правоохоронної системи України : стан та перспективи [Текст] : матеріали Загальноакадем. підсумк. наук.-теорет. конф. (Київ, 20 трав. 2016 р.) [ред. кол. : В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. – С. 84-88

8. Безверха Ю.В. Реалізація конституційного права на доступ до публічної інформації на прикладі окремих європейських країн / Конституція України: історія, сучасність та перспективи [Текст] : матеріали науково-практичного семінару (Київ, 24 червня 2016 р.) / [ред. кол.: С.Д. Гусарев, А.М. Колодій, Б.В. Калиновський та ін.]. – Вінниця : ТОВ “Нілан-ЛТД”, 2016 – С. 14-16

3. Зазначені праці підтвердили високий науково-теоретичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами підготовки та проведення усіх видів занять, а також були використані у науково-дослідній роботі профільних кафедр, наукових лабораторій та перемінного складу академії.

**Голова комісії:**

кандидат юридичних наук, доцент



**А.М. Завальний**

**Члени комісії:**

кандидат юридичних наук, доцент



**О.М. Солоненко**

доктор юридичних наук, професор



**О.Д. Тихомиров**



СУДДЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

вул. Жилянська, 14, м. Київ, 01033

17. 11. 2016

№ 353-16/3066

Першому проректору  
Національної академії  
внутрішніх справ,  
доктору юридичних наук,  
професору  
Гусареву С.Д.

*Шановний Станіславе Дмитровичу!*

Розглянувши “Наукове бачення фахівців Національної академії внутрішніх справ щодо порушених у конституційному поданні питань стосовно відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України “Про запобігання корупції” № 1700-VI від 14 жовтня 2014 року та статті 366-1 Кримінального кодексу України”, над яким працювали вчені академії, в тому числі Безверха Юлія Валеріївна (вихідний № 46/3120 від 27.07.2016 р.), повідомляю, що викладені у ньому пропозиції є науково обґрунтованими, а відтак будуть враховані при підготовці до розгляду конституційного подання.

З повагою

С. Шевчук



**МІНІСТЕРСТВО  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
УКРАЇНИ**

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

пл. Солом'янська, 1, м. Київ, 03035  
тел. 248-8952, post@naiaiu.kiev.ua

Судді  
Конституційного Суду України  
**Шевчуку С.В.**

27. 07 20 16 № 46/3120

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 20\_\_

Про надсилання правової позиції  
фахівців академії

***Шановний Станіславе Володимировичу!***

Відповідно до Вашого листа від 14 липня 2016 року № 353-16/1941 надсилаємо наукове бачення фахівців профільних кафедр академії стосовно питань, порушених у конституційному поданні народних депутатів України щодо конституційності окремих положень Закону України „Про запобігання корупції” та статті 366-1 Кримінального кодексу України, зокрема недотримання конституційного принципу верховенства права, правової визначеності, законності, індивідуальної відповідальності, заборони втручання в особисте життя та розповсюдження конфіденційної інформації.

Готові до подальшої співпраці.

**З повагою**  
**т.в.о. ректора**

**С.Д. Гусарев**



СУДДЯ  
**КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

вул. Жилянська, 14, м. Київ, 01033

14.07. 2016

№ 353-16/1941

Ректору Національної  
 академії внутрішніх справ

**ЧЕРНЕЮ В. В.**

***Шановний Володимире Васильовичу!***

У Конституційному Суді України відкрито конституційне провадження у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами та статті 366<sup>1</sup> Кримінального кодексу України зі змінами.

На думку авторів клопотання, оспорювані положення порушують конституційні принципи верховенства права, правової визначеності, законності, індивідуальної відповідальності, заборони втручання в особисте життя та розповсюдження конфіденційної інформації, тому вони не відповідають вимогам статей 8, 19, 21, 22, 24, 28, 32, 38, 41, 43, 57, 58, 61, 62, 64, 68, 75 Основного Закону України.

Відповідно до частини другої статті 19 Закону України „Про Конституційний Суд України“, з метою забезпечення повного й об'єктивного розгляду справи та прийняття Конституційним Судом України обґрунтованого рішення прошу повідомити позицію фахівців очолюваного Вами закладу з питань, порушених у конституційному поданні, у тому числі:

18

302/24  
07

3

15

– Чи належить обов'язок осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у своїх деклараціях вказувати доходи і видатки членів своїх сімей та третіх осіб до конституційного обов'язку громадян щорічно подавати до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік?

– Чи є тотожним зміст права на особисте і сімейне життя в осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та в осіб, які таких функцій не здійснюють?

– Які межі втручання у особисте та сімейне життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування? Який обсяг конфіденційної інформації про названих осіб можна збирати, зберігати, використовувати та поширювати без їх згоди?

– У чому проявляється суспільна небезпечність декларування завідомо недостовірних відомостей та умисне неподання декларації, що стали підставою для криміналізації цих діянь (стаття 366<sup>1</sup> КК України)? Чи доцільним є застосування до них інших видів юридичної відповідальності? Як це узгоджується з декриміналізацією парламентом у 2012 році окремих видів злочинів у господарській та економічній сферах?

– Чи відповідає оприлюднення декларацій усіх осіб, які займаються розвідувальною, контррозвідувальною, оперативно-розшуковою діяльністю та роботою пов'язаною з державною таємницею, інтересам національної безпеки України та конституційним вимогам необхідності здійснення оборони України, захисту її державного кордону, суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності, забезпечення її державної, економічної та інформаційної безпеки, охорони громадського порядку?

– Чи є в своїй сукупності повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції щодо здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування, розгляду повідомлень від викривачів, у тому числі анонімних, а також захисту прав та інтересів викривачів, забезпечення їх

безпеки, складовими оперативно-розшукової чи контррозвідувальної діяльності?

– Чи узгоджується з Конституцією України надання Національному агентству з питань запобігання корупції повноважень щодо отримання, перевірки та реагування на анонімні повідомлення про порушення вимог Закону України „Про запобігання корупції“?

– Чи може орган державної влади, який не належить до числа правоохоронних, здійснювати правоохоронні функції держави?

Додаток: копія конституційного подання на 15 арк.

З повагою

суддя-доповідач



**С. В. ШЕВЧУК**

## АНКЕТА

для проведення опитування представників правоохоронних органів,  
адвокатів, громадських активістів, журналістів  
щодо права на доступ до інформації

1. У якій сфері Ви працюєте?

- а) у правоохоронних органах
- б) адвокатська діяльність
- в) громадська організація (член громадської організації)
- д) журналіст
- г) інше \_\_\_\_\_

2. Чи вважаєте Ви право на доступ до інформації основоположним  
правом людини та громадянина?

- а) так
- б) ні
- в) власний варіант відповіді \_\_\_\_\_

3. Оцініть сучасний стан щодо забезпечення в Україні права на доступ  
до інформації, зокрема публічної інформації

- а) позитивно
- б) негативно
- в) власний варіант відповіді \_\_\_\_\_

4. Чи доводилося Вам чи Вашим знайомим отримувати відмову в  
наданні запитуваної інформації?

- а) ні
- б) так \_\_\_\_\_
- в) власний варіант відповіді \_\_\_\_\_

5. Чи оскаржували Ви чи Ваші знайомі відмову від отримання  
інформації від органів державної влади, місцевого самоврядування та сектору  
безпеки й оборони (у тому числі публічної) впродовж останніх 12 місяців. Якщо  
так, то в яких випадках?

- а) ні
- б) так \_\_\_\_\_
- в) власний варіант відповіді \_\_\_\_\_

6. Чи знайомі Ви з рішеннями Європейського суду з прав людини щодо  
захисту права на доступ до інформації?

- а) так
- б) ні
- в) власний варіант відповіді \_\_\_\_\_

7. Чи знайомі Ви з практикою реалізації права на доступ до інформації в  
країнах Європейського Союзу?

- а) так
- б) ні
- в) власний варіант відповіді \_\_\_\_\_

8. Чи знайомі Ви з діяльністю інформаційного комісара/омбудсмена в  
країнах Європейського Союзу?

- а) так
- б) ні
- в) власний варіант відповіді \_\_\_\_\_

9. Чи вважаєте Ви за потрібне запровадити посаду інформаційного  
комісара/омбудсмена в систему органів державної влади України?

- а) так
- б) ні
- в) власний варіант відповіді \_\_\_\_\_

10. Які, на Вашу думку, шляхи вдосконалення реалізації права на доступ  
до інформації будуть найбільш ефективними?

- а) внесення змін до Конституції України щодо закріплення принципу  
вільного доступу до інформації;
- б) внесення змін та доповнень до Законів України «Про інформацію» та  
«Про доступ до публічної інформації»;
- в) прийняття нового Закону України «Про інформацію» з урахування  
положень Модельного закону про свободу інформації та практики Європейського  
суду з прав людини щодо права на доступ до інформації;
- г) запровадження посади інформаційного комісара чи омбудсмена з  
дотримання права на інформацію;
- д) власний варіант відповіді \_\_\_\_\_

Дякуємо за участь в опитуванні!