

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ І
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ У
ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Виконав: здобувач вищої освіти
2 курсу магістратури
Галузь знань 28 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Середа Андрій Юрійович
(прізвище, ім'я, по-батькові)

Науковий керівник: доцент
кафедри, к.ю.н.
Батан Юрій Дмитрович
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-
батькові)

Рецензент: завідувач кафедри,
к.ю.н., доцент
Терлецький Дмитро Сергійович
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-
батькові)

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВА ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ	7
1.1. Інформація у публічному управлінні.....	7
1.2. Доступ до інформації як предмет правового регулювання	17
1.3. Зміст та правова природа конституційного права особи на доступ до інформації	27
РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ГАРАНТУВАННЯ ПРАВА ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	36
2.1. Нормативне закріплення права особи на доступ до інформації щодо діяльності суб'єктів владних повноважень (з урахуванням міжнародних стандартів)	36
2.2. Система юридичних гарантій права на доступ до інформації в публічному адмініструванні	48
2.3. Діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини як гарантія права особи на доступ до інформації в публічному управлінні	63
2.4. Судовий захист як гарантія конституційного права особи на доступ до інформації	75
ВИСНОВКИ.....	88
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	92

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сучасна Україна перебуває на шляху до якісних перетворень у галузі реалізації державної влади. Протягом всього періоду незалежності держава спрямовує владний розпорядчий вплив на реалізацію прав людини і громадянина, закріплених, нормах чинного законодавства, зокрема в нормах Конституції України, та створює ефективні механізми реалізації таких прав. Очевидним є, що найбільш важливі, «основні» права і свободи закріплені в нормах розділу II Основного Закону.

Право на доступ до інформації посідає важливе місце в системі конституційних прав людини, а його закріплення в ст. 34 Конституції України та низці інших норм Основного Закону підтверджує актуальність та важливість дослідження конституційного права на доступ до інформації загалом, та інформації в публічному управлінні зокрема.

Дослідження права на доступ до інформації в публічному адмініструванні також актуалізується на фоні проведення реформи децентралізації державної влади, впровадження на практиці ідеї «людиноцентризму» та діджиталізації основних публічних послуг. Так, з розвитком інформаційного суспільства та можливостей швидкого та широкого поширення інформації, існуванням можливостей розповсюдження фейкової інформації про діяльність публічної влади, важливим питанням залишається виокремлення способів за засобів надання доступу до достовірної, правдивої інформації про публічну адміністрації «з перших вуст», аби українське громадянське суспільство мало змогу в доступний спосіб отримувати відомості про діяльність публічної влади держави, забезпечуючи таким чином реалізацію суспільного (громадського) контролю за публічною адміністрацією.

За таким умов постає питання дослідження поняття інформації в публічному адмініструванні, виокремлення способів доступу до такої

інформації, через які забезпечуватиметься реалізація конституційного права на доступ до інформації.

Питання дослідження конституційного права на доступ до інформації в публічному управлінні (далі – ПУ) висвітлені в працях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема таких, як Е. Аблякімової, О. Андрійко, І. Бачило, В. Бачиніна, О. Білоскурської, В. Вешнякова, Б. Гоголя, О. Дмитренко, Б. Кормича, Т. Костецької, О. Кохановської, В. Крижановського, А. Крусян, М. Матузова, А. Міцкевича, А. Олійника, Н. Оніщенко, В. Погорілка, О. Пушкіної, П. Рабіновича, М. Рассолова, Н. Рудакова, Л. Рудник, В. Сіренка, О. Скрипнюка, Т. Слінько, С. Стасюк, В. Стефанюка, В. Тація, М. Теплюка, Ю. Тодики, М. Травнікова, Ю. Шемшученка, Д. Шпенова, О. Ющика та інших. Емпіричну основу роботи склали національні та міжнародні нормативно-правові акти.

Метою магістерської роботи є аналіз права на доступ до інформації в публічному управлінні як ключової засади відкритості публічної влади.

Відповідно до окресленої мети, було поставлено наступні **завдання**:

- 1) визначити сутність та призначення інформації в ПУ;
- 2) проаналізувати особливості доступу до інформації як предмету правового регулювання;
- 3) здійснити аналіз змісту та правової природи права на доступ до інформації в ПУ;
- 4) визначити особливості нормативного закріплення права на доступ до інформації в ПУ з урахуванням міжнародних стандартів;
- 5) проаналізувати систему юридичних гарантій реалізації права на доступ до інформації в ПУ;
- 6) визначити основні особливості діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини як гарантії додержання конституційного права на доступ до інформації в ПУ;
- 7) здійснити аналіз судового захисту як гарантії права на доступ до інформації в ПУ.

Об'єктом магістерської роботи є дослідження суспільних відносин у галузі надання доступу до інформації в ПУ.

Предметом роботи є дослідження конституційного права на доступ до інформації в публічному адмініструванні.

Методи дослідження. Під час написання роботи застосовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні методи. Серед загальнонаукових методів використовувалися метод порівняльного аналізу, системний аналіз, діалектичний метод, метод класифікації, сходження від абстрактного до конкретного, а також метод виявлення загального, особливого та специфічного. Діалектичний метод було застосовано для аналізу основних теоретичних положень. Аналітичний метод слугував для узагальнення наукових поглядів на терміни «інформація», а також для визначення змісту конституційного права на доступ до інформації в ПУ. Формально-логічний метод використовувався для аналізу норм чинного законодавства, а метод порівняльного аналізу – для вивчення судової практики. Системний метод забезпечував послідовність і логічність викладу матеріалу.

Наукова новизна насамперед пов'язується із тим, що у роботі проаналізовано особливості діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини як гарантії права на доступ до інформації в ПУ.

Теоретичне значення. Спираючись на погляди науковців, було виокремлено основні підходи до розуміння терміну «інформація». Результати роботи можуть бути використані при написанні наукових робіт та можуть бути підґрунтям для наступних досліджень окресленої теми.

Практичне значення визначається тим, що теоретичні положення та висновки є внеском у розробку змін до чинного законодавства для покращення механізму реалізації конституційних прав загалом та права на доступ до інформації зокрема, а також можуть бути використані при розробці програми навчальних дисциплін, планів семінарських практичних занять.

Структура роботи обумовлена метою та завданнями дослідження та складається зі вступу, двох розділів, які містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВА ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

1.1. Інформація у публічному управлінні

Дослідження конституційних прав людини зумовлюється визначенням змісту права, який визначається предметом відповідного права людини. Таким чином, у дослідженні конституційного права на доступ до інформації, першочергово варто визначити, що розуміється під терміном «інформація».

Для визначення сутності терміну «інформація» варто звернутися до дослідження походження вказаного термінопоняття. Так, слово «інформація» походить від латинського «*informatio*», що означає «роз'яснення, виклад, певні відомості про об'єкти навколишнього світу» [1, с. 241].

Для української мови вказаний термін не характерний, а був набутий на основі змішування різноманітних мов, зокрема візантійських та слов'янських, що зумовило наявність численних підходів до визначення сутності досліджуваного терміну.

Так, відповідно до словника української мови, інформація – це відомості про які-небудь події, чиясь діяльність і т. ін.; повідомлення про щось [2, с. 42]. У сучасних європейських словниках інформацію визначають як спілкування, отримання знань, роботу інтелекту; знання, отримані від дослідження або навчання, інтелект, новини, факти, дані; сигнал або символ, що представляє певні дані [3]. Отже, в них значення слова «інформація» розглядають більш широко, не обмежуючись відомостями чи повідомленням, а трактують як символічну, текстову, графічну, числову, візуальну, звукову, комбіновану тощо форми подання відомостей чи певних даних [4, с. 122].

Вперше в наукових працях поняття «інформація» було вжито К. Шенноном, який у своїй математичній теорії інформатики і теорії

передавання даних каналами зв'язку, в якій під інформацією розумів усі види повідомлень та запропонував ймовірні методи для визначення кількості інформації, що передається. Також вчений запропонував субстанційно-кодовий опис процесу передавання інформації в комунікаційному процесі [5, с. 115].

На думку Н. Вінера, інформація – це позначення змісту, отриманого із зовнішнього світу в процесі нашого пристосування до нього і пристосування до нього наших почуттів. Процес отримання і використання інформації є процесом нашого пристосування до випадковостей зовнішнього середовища і нашої життєдіяльності в цьому середовищі. Дієво жити – це означає жити, маючи у своєму розпорядженні правильну інформацію. Таким чином, повідомлення й управління так само пов'язані із самою сутністю людського існування, як і з життям людини в суспільстві [6, с. 142].

Л.М. Беккер зазначав, що інформація може бути охарактеризована як збереження і відновлення її носієм упорядкованості станів і її джерела, яке впливає на цей носій [7, с. 93]. В. Ровенський, А. Уємов, Є. Уємова розуміють під інформацією повідомлення про події, що відбуваються як у зовнішньому щодо системи середовищі, так і в самій системі [8, с. 53]. С.Ф. Анісімов інформацією називає будь-яке повідомлення або передавання відомостей про будь-що, що заздалегідь не було відоме [9, с. 23].

Б.А. Грушин, Л.Н. Федотова, Е.Я. Таршис трактують інформацію як соціальне явище, тобто феномен, пов'язаний з діяльністю тих чи інших суб'єктів соціальних спільнот чи соціальних інститутів (наприклад, установ і організацій, які функціонують у суспільстві). Інформацією є будь-яке повідомлення (текст), що містить якісь відомості (нове знання) відносно того чи іншого об'єкта (предмета повідомлення) [10, с. 20-21].

А.О. Стрельцов у своїх роботах обґрунтовує органічну концепцію природи інформації, розглядаючи її як результат відображення об'єктів матеріального світу у двох формах – відомостей і повідомлень. При цьому він відзначив, що одержані організмом відомості використовують для

формування й актуалізації «інформаційної моделі», в якій ці відомості закріплюються для подальшого використання з метою виявлення руху об'єктів матеріального світу, оцінки можливих наслідків цього руху для існування організму і вибору раціонального варіанта поведінки [11, с. 26].

На думку Б.С. Українцева, інформація виникає, навпаки, лише у високоорганізованій матерії і пов'язана з процесом управління; «без процесів управління... не може бути інформації» [12, с. 36]. З погляду І. Ю. Чайки, інформація є змістовною частиною процесу відображення, але існує незалежно від нього [13, с. 313].

Ф. Махлуп зазначав, що інформація – процес передавання знань, сигналу чи повідомлення; інформацією є поточні дані про перемінні величини у певній галузі діяльності, систематизовані відомості про основні причинні зв'язки, які містяться у знанні, як понятті більш загального класу, відносно якого інформація є підлеглою; інформація – це знання, які передані кимось іншим чи набуті шляхом власного дослідження або вивчення; інформація – це знання про якусь особу, подію, випадок чи щось подібне [14, с. 36]. В. Пушкін та А. Урсул виділяють такі основні значення поняття інформації: повідомлення, інформування про стан справ, відомості про що-небудь, які передають люди; зменшувана невизначеність, що усувається в результаті отримання повідомлень; повідомлення нерозривно пов'язане з управлінням; сигнали в єдності синтаксичних, семантичних і прагматичних характеристик; передавання відображення [15, с. 293].

На думку вчених, які стоять на позиції розширювального підходу, поняття інформації є загальнонауковим поняттям, тому воно охоплює обмін даними не тільки між людьми, а й між людиною та автоматом, між самими автоматами, а також обмін сигналами у тваринному та рослинному світі, передавання ознак від клітини до клітини, від організму до організму [16, с. 161]. Відтак, будь-яка взаємодія між будь-якими структурами або їх елементами відбувається за рахунок обміну інформацією. Отже, стверджують послідовники зазначеного підходу, усякий вплив однієї системи на іншу

пов'язаний з передаванням інформації. Тому «інформація – це певний аспект взаємодії» [17, с. 66].

Проте, запропоноване визначення є вкрай абстрактним та жодним чином не розкриває сутності поняття «інформація». Слід звернутись до твердження К.І. Беякова, який зазначає, що аналіз категорії «інформація» залежить від конкретної галузі знань чи галузі суспільного життя, у якій дослідження (предметна галузь суспільних відносин, організація управління соціальною системою тощо), а також характеру завдань, для яких уведено це поняття [18, с. 12].

М.О. Травников характеризує інформацію як правову категорію, що є центральною категорією інформаційного права, і відзначає, що науковий аналіз поняття інформація стикається з істотними, такими, що важко вирішуються, протиріччями. Вказує на термінологічну непослідовність щодо цього поняття як у законодавстві, так і в наукових працях, наводить багато підходів до визначення цього поняття у різних галузях знань, критично оцінюючи їх. З його погляду, більш правильною є функціональна концепція, яка пов'язує інформацію лише з функціонуванням систем, що самоорганізуються. Ця концепція визначає інформацію через динаміку інформаційних процесів і відображає за своєю сутністю динамічний аспект інформації. Вона заснована на тому постулаті, що інформація наявна лише в живих організмах (або кібернетичних системах) у вигляді відбиття (чуттєвих образів, слідів) матерії, яку організми використовують для адаптації до зовнішнього середовища і підтримання свого існування [19, с. 77-80].

Узагальнюючи численні підходи до розуміння поняття «інформація», останній можна визначити як особливу форму вираження об'єктивного буття, яка пов'язується із її відображенням під час взаємодії між собою осіб та взаємодії осіб із навколишнім середовищем.

Разом з тим, в нормах чинного законодавства також наводиться визначення терміну «інформація». Так, відповідно до абз. 3 ч. 1 Закону України «Про інформацію», інформація – будь-які відомості та/або дані, які

можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [20]. Разом з тим, вказане визначення було запропоноване законодавцем виключно для мети, з якою було прийнято Закон України «Про інформацію».

Водночас, варто звернути увагу, що коли заходить мова про доступ до інформації у публічному управлінні (далі – ПУ), мається на увазі доступ до тієї інформації, яка була створена або застосована суб'єктом владних повноважень під час здійснення владних (управлінських) функцій.

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом [21].

З наведеного випливає, що, вочевидь, інформацією у ПУ і по суті є публічна інформація (далі по тексті – ПІ). Разом з тим, визначення, запропоноване законодавцем у нормах Закону України «Про доступ до публічної інформації», не повноцінно розкриває зміст термінопоняття «публічна інформація», а тому виникає потреба у аналізі доктринальних підходів до тлумачення окресленого терміну.

Для здійснення ґрунтовного аналізу поняття «публічна інформація» варто встановити його співвідношення із категорією «інформація». Семантично два окреслені термінопоняття співвідносяться як «частина-ціле», де «цілим» є поняття «інформації», а «публічна інформація» виступає одним із елементів першого поняття.

Зазначимо, що визначення «частини-цілого» в цьому контексті є необхідним при здійсненні доктринального визначення поняття «публічна інформація». Так, в діалектиці частина та ціле розглядаються в їх діалектичній єдності: при формуванні «цілого» утворюється нова якість, що не зводиться до

поєднання властивостей частин; разом з тим «ціле» визначається частинами через їх кількість та певний тип взаємодії частин. Зважаючи на окреслене, в діалектиці пізнання «цілого» є успішним та влучним тільки у випадку знання властивостей та характеристик «частин» такого «цілого», та, навпаки, аналіз «частини» має спиратися на попереднє визначення «цілого».

Тому, при здійсненні доктринального визначення поняття «публічна інформація» варто виходити із загального розуміння терміну «інформація». Окрім того, варто звернути увагу, що визначення, запропоноване законодавцем у нормах Закону України «Про інформацію» не може вважатися абсолютним та не може бути застосоване для визначення поняття «публічна інформація», оскільки не відображає семантичних та понятійних властивостей термінопоняття «інформація».

На підставі узагальнення поглядів вчених щодо тлумачення терміну «інформація», нами було встановлено сутність вказаного терміну. Разом з тим, для повноцінного доктринального визначення поняття «публічна інформація» варто звернутися до визначення сутності терміну «публічний».

Так, слово «публічний» походить від лат. *publicus* – суспільний, народний, відкритий, гласний; публічний – такий, що відбувається в присутності публіки, прилюдний, гласний, відкритий, призначений для широкого відвідування та користування, громадський [22, с. 512; 23, с. 100; 24, с. 436]. Тобто у різних словниках «публічний» означає сферу явищ та процесів, відкриту і доступну усім суб'єктам для спостереження та використання. Разом з тим, «публічний» означає суспільний, народний.

В. Парсонс зазначає, що «публічний» стосується тих аспектів людської діяльності, які вимагають урядового чи соціального регулювання, втручання або принаймні спільних дій [25, с. 23].

А. Селіванов вважає, що публічність – це певна юридична ознака присутності держави у суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин, сприймаючи Конституцію як Основний закон,

погоджується з передавання державі окремих природних суб'єктивних прав, які можуть відчужуватися [26, с. 32].

Г. В. Атаманчук називає публічністю широкий доступ громадян до участі в питаннях управління державою шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян [27, с. 275].

Таким чином, публічність як ознака характеризує суспільні відносини, які функціонують в межах вертикалі «людина-держава», та які передбачають створення певної системи правил поведінки, що має забезпечити стабільність функціонування певної соціальної групи або населення в цілому.

Отже, основною ознакою «публічності» є наявність інтересів суспільства в цілому, носієм яких є публічна влада, що відокремлена від суспільства та організована як держава. Як зазначає В.В. Лісничий, публічна влада є державною організацією політичного життя, яка здійснюється за допомогою спеціального ієрархічно та територіально організованого апарату, легітимного використання примусу та права видавати нормативні акти, обов'язкові для всього населення. Крім прямого примусу або заради його використання, держава у реалізації публічної влади спирається на матеріальні та моральні імпульси, які досить помітно впливають на ефективність реалізації владних повноважень [28, с. 19].

Варто погодитися із тим, що держава є офіційним представником усього суспільства, однак суспільну владу не можна ототожнювати з владою публічною, а публічна влада не вичерпується її державним різновидом. Державна влада є основною формою виявлення публічної влади, але не єдиною. Звичайно, публічна державна влада є владою в суспільстві, і в цьому розумінні має суспільний, а не особистий характер [29, с. 172].

Під час реалізації суб'єктами владних повноважень публічної влади загалом та окремих публічно-владних управлінських функцій між суб'єктами

владних повноважень та іншими суб'єктами (представниками громадянського суспільства) виникають публічно-владні (управлінські) відносини, що опосередковують створенням або використанням конкретної управлінської інформації. Логічним є забезпечення доступу громадян та інших осіб до отримання такої інформації.

Разом з тим, зважаючи на абстрактність визначення поняття ПІ, виникають складнощі із віднесенням контрактної інформації саме до публічної. Вказана проблематика викликала значний інтерес у наукових осередках щодо виокремлення підстав для віднесення інформації до публічної.

Приміром, Е.Е. Аблякімова називає три критерії віднесення інформації до категорії «публічна інформація». По-перше, належність до компетенції суб'єкта владних повноважень і матеріалізована форма надання та володіння такою інформацією суб'єктом владних повноважень. По-друге, доступ до публічної інформації забезпечує захист як приватних, так і публічних інтересів. Приватні інтереси стосуються вирішення конкретних справ із суб'єктом владних повноважень, публічні – у забезпеченні громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень та політичного процесу в цілому. По-третє, доступ до публічної інформації реалізують через дві незалежні комунікаційні моделі – модель мовлення, в якій ініціатором є розпорядник інформації, та консультаційну модель, в якій ініціатором виступає запитувач інформації [30, с. 59].

О.І. Яременко вважає, що будь-яка інформація набуває статусу публічної тоді, коли у правовідносинах з приводу інформації присутній специфічний суб'єкт – розпорядник публічної інформації. Тобто одна і та сама інформація за змістом, формою і режимом, залежно від того, хто є суб'єктом її володіння, може належати або не належати до публічної. У зв'язку з цим детальнішого аналізу потребує поняття «розпорядник публічної інформації». Належність інформації до категорії публічної визначають її суспільним значенням, а також участю в правових відносинах, з приводу обігу цієї інформації, специфічного суб'єкта – розпорядника публічної інформації.

Змістовну частину публічної інформації можуть становити відомості, незалежно від галузевої належності та виду, які є результатом інформаційної діяльності суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації [285, с. 44].

Близьким до позиції О.І. Яременка є бачення Б. Гоголя, який вважає, що «публічна інформація – це будь-які відомості та/або дані, які знаходяться у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації, визначених законодавством» [32, с. 152].

Ж.В. Завальна переконана, що публічність інформації містить дві основні ознаки: зміст інформації та правовий режим доступу до неї. Враховуючи це, автор вважає, що публічною є інформація, яка стосується всіх і кожного і може бути доступна всім і кожному [33, с. 199].

Широким трактуванням поняття ПІ відзначився І.Б. Жилиєв, відповідно до поглядів якого публічною є відображена та задокументована будь-якими засобами і на будь-яких носіях інформація про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі, навколишньому природному середовищі [34, с. 93].

Вказане свідчить про багатогранність та різноманітність підходів вчених до визначення сутності ПІ. Приміром, вчені тлумачать досліджуване термінопоняття через специфічний суб'єктний склад, особливий зміст інформації, специфіку носіїв такої інформації, режим доступу до інформації тощо. Відсутність єдиного підходу до тлумачення ПІ обумовлюється тим, що відсутнім є загальновизнане тлумачення терміну «інформація» та неоднозначністю підходів до визначення такої характеристики, як «публічність».

О.В. Нестеренко, досліджуючи інформацію загалом та право на доступ до неї, вказує, що під поняттям ПІ варто розуміти «всю без винятку інформацію, яка наявна в органах державної влади, місцевого самоврядування, а також у Ради Міністрів АРК та Верховної Ради АРК». Вона наголошує, що «це не лише інформація, яка самостійно створена суб'єктами владних

повноважень, а й інформація, що була створена суб'єктом владних повноважень внаслідок спільної праці суб'єкта владних повноважень з іншими особами» [36, с. 115].

Вчена до публічної прирівнює також інформацію: 1) про використання юридичними особами приватного права бюджетних коштів; 2) що перебуває в розпорядженні юридичних осіб, котрі виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, разом з наданням освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг – у частині інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків; 3) суб'єктів господарювання, які мають панівне становище на ринку або наділені спеціальними чи винятковими правами, або є природними монополіями – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них [36, с. 115-116].

Окрім того, О.В. Нестеренко стверджує, що публічній інформації дорівнює наявна у суб'єктів господарювання інформація про: 1) стан довкілля; 2) якість харчових продуктів і предметів побуту; 3) аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; 4) інша інформація, що є суспільно необхідною [36, с. 116].

Разом з тим, вчена не обґрунтовує доцільність такого «дорівнення», не надає роз'яснень щодо того, чому наведена інформація не є публічною, використовує значну кількість оціночних категорій, таких як «суспільно необхідна інформація», «суспільно вагома інформація» тощо. За такого підходу та застосування великої кількості оціночних понять, запропоноване О.В. Нестеренко визначення ПІ як самостійного термінопоняття не має сенсу.

На підставі аналізу підходів вчених та аналізу законодавчо закріпленого визначення поняття ПІ, можна стверджувати, що публічною є інформація, яка опосередковує публічні владні управлінські правовідносини. Окремого ґрунтовного аналізу ПІ в контексті конституційної гарантії доступу до такої інформації потребує питання щодо того, чому певна інформація

фактично характеризується загальнодоступністю та масовістю поширення, а інша такими ознаками не володіє, а в певних випадках взагалі підлягає обмеженню (повному або частковому). Окреслена проблематика створює передумови дослідження доступу до ПІ як предмету правового регулювання нормами національного законодавства.

1.2. Доступ до інформації як предмет правового регулювання

Питання доступу до інформації все більше привертає уваги членів громадянського суспільства та стає предметом досліджень в межах наукової спільноти. Разом з тим, дослідження основних питань, пов'язаних із доступом до інформації – юридичних, організаційних, політичних, технічних тощо – фактично зводиться до визначення змісту поняття доступу до інформації.

Велика кількість наукових праць в Україні тим чи іншим чином присвячена питанню дослідження права на інформацію як такого. Разом з тим, майже поза межами таких досліджень залишилося питання доступу до інформації.

Проте, окреслене питання складає значний науковий інтерес та дістало в певній мірі досліджень зарубіжними вченими. Приміром, Родні А. Смолл (американський професор), досліджуючи право громадян на доступ до інформації, вказував, що існує два підходи до змісту доступу до інформації. Досить часто право на отримання інформації асоціюється із запитами засобів масової інформації на отримання відомостей з урядових джерел та їх використанням журналістами, які бажають виправдати оприлюднення ними сумнівних матеріалів. Однак, це право має інший зміст, не пов'язаний зі свободою преси, а оснований дійсно на інтересі народу, тобто стосується права народу знати про дії свого уряду [36, с. 72].

О. Ю. Мохова розкриває зміст доступу до інформації через сукупність таких складових: 1) право на доступ до документів, інформаційних ресурсів,

інформаційних систем; 2) право запитувати інформацію; 3) право одержувати інформацію; 4) право фіксувати інформацію за допомогою технічних засобів; 5) право відтворювати інформацію; 6) право на доведення інформації до певних суб'єктів через її опублікування, а також передавання її через мережу даних, засоби масової інформації у режимі регулярних повідомлень; 7) право отримувати консультаційну допомогу з питань доступу до інформації [37, с. 17].

Разом з тим, виникає питання, яким чином взагалі варто тлумачити термін «доступність»? Чи можна ототожнювати «доступну» інформацію та «публічну» інформацію? Яким чином варто співвідносити поняття «доступна інформація» та «доступ до інформації»?

Для відповіді на поставлені запитання варто проаналізувати термінопоняття «доступність» та «доступ» в контексті інформаційного права.

Термін «доступність» виражає певну властивість інформації як предмета, з приводу якого виникають інформаційні відносини. В цьому контексті інформація, як специфічна форма матерії, має одержати певний об'єктивно виражений вигляд або конкретне формулювання, аби суб'єкти інформаційних правовідносин отримали можливість інформацію сприймати. Разом з тим, якщо інформація у вигляді даних або повідомлення (або в іншому матеріальному вираженні) зашифрована або закодована, або викладена мовою, якої не розуміють учасники інформаційних правовідносин, які таку інформацію отримали, не можуть безпосередньо сприйняти зміст та застосувати цю інформацію для реалізації певного завдання без вчинення проміжних дій, пов'язаних з розшифровкою або перекладом такої інформації.

У цьому разі, говорячи про об'єктивне вираження інформації, ми маємо на увазі не спосіб її закріплення на відповідних носіях, необхідний для візуального, вербального чи іншого чуттєвого сприйняття повідомлення як інформації, а такий спосіб оформлення змісту інформації, який дає реальну можливість суб'єкту адекватно сприйняти та усвідомити цей зміст. Якщо вказаний зміст виражений фрагментарно, не є у достатній мірі цілісним і

зрозумілим для суб'єкта, який отримав таке повідомлення, то його не можна вважати доступною для суб'єкта інформацію. У зв'язку з цим у літературі відзначається така категорія як повнота інформації як одна з вимог до інформації [38, с. 37].

Таким чином, доступність інформації виражає придатність інформації до зовнішнього та змістовного сприйняття та застосування.

Разом з тим, термінопоняття «доступ до інформації» має зовсім інше значення та стосується в першу чергу суб'єктів інформаційних правовідносин, виражаючи відношення конкретного суб'єкта до інформації, враховуючи ступінь доступності інформації для такого суб'єкта.

С.І. Ожегов трактує слово «доступ» як прохід, можливість проникнення куди-небудь (доступ свіжого повітря у приміщення), а також як допуск, відвідання з певною метою кого- (чог-) небудь (доступ відвідувачів до лікарні) [39, с. 180]. Словник В. Даля містить такі тлумачення: доступ – вільний вхід, дозвіл на вхід, доступ куди або до кого, до чого. приступати, підходити, наближатися; доходити або входити вільно, без перешкод; чого, добувати, завзято домагатися, хотіти взяти: полонити, заволодіти [40, с. 480].

Академічний словник української мови пропонує декілька визначень терміну «доступ», а саме: місце, по якому можна підійти, наблизитися до чого-небудь; прохід до чого-небудь; можливість входити куди-небудь, відвідувати кого-, що-небудь, зустрічатися з ким-небудь і т. ін.; можливість проникання куди-небудь [41, с. 390].

Європейські словники пропонують такі значення цього терміну: спосіб наближення або входу; право або можливість досягти, використати або відвідати [42, с. 4]; свобода наближення або взаємодії [43, с. 13].

На підставі аналізу запропонованих визначень можна зробити висновок, що «доступ» визначається як можливість суб'єкта отримати, досягти, здійснити що-небудь, або як спосіб реалізації певної взаємодії з приводу реалізації такої можливості.

В контексті саме інформаційних відносин доступ до інформації варто визначати як спосіб, яким забезпечується належність інформації, вираженої в певному матеріальному вигляді та придатної для її вільного та змістовного сприйняття та використання, певним суб'єктам інформаційних правовідносин.

Для забезпечення повного та ґрунтовного аналізу доступу до інформації як предмету правового регулювання доцільним також є визначення змісту інформаційних правовідносин, які виникають та функціонують з приводу певної інформації.

А.Б. Венгерова інформаційними називає такі відносини, які виникають у сфері управління народним господарством між працівниками та їх колективами у процесі реєстрації, збору, передавання, зберігання і обробки інформації [44, с. 30-33].

В.Н. Монахов дотримується схожої позиції та вважає інформаційними відносини, що виникають у різних сферах суспільного і особистого життя людини у зв'язку з реєстрацією, збором, передаванням, зберіганням і обробкою різних видів соціальної інформації [45, с. 35-36].

В.А. Копилов тлумачить інформаційні правовідносини як врегульовані інформаційно-правовою нормою інформаційні суспільні відносини, учасники яких є носіями взаємних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих вказаною нормою. До основних елементів інформаційних правовідносин, на його думку, належать: 1) суб'єкти, які вступають у правовідносини під час здійсненні інформаційних процесів; 2) поведінка (дія, бездіяльність) суб'єктів у процесі здійснення ними інформаційних правовідносин (наприклад, набуття виключних прав, передавання майнових прав, купівля – продаж інформаційних об'єктів, тиражування й поширення інформаційних об'єктів та інші аналогічні дії); 3) об'єкти, у зв'язку з якими суб'єкти вступають в інформаційні правовідносини (об'єкти правовідносин); 4) право, обов'язок і відповідальність суб'єктів правовідносин ід час здійснення інформаційних процесів [46, с. 131-132].

Д.Ю. Шпенюв стверджує, що інформаційні правовідносини – це врегульовані нормою права відносини у процесі здійснення інформаційної діяльності: виробництва, збирання, зберігання, перетворення, пошуку, отримання, поширення і споживання інформації, а також функціонування інформаційної інфраструктури. Інформаційні відносини виникають з формально-юридичних передумов, до яких належать норма права, право- та дієздатність суб'єктів, юридичний факт; інформаційні відносини розвиваються і припиняються при самостійному обігу інформації, створенні і застосуванні автоматизованих інформаційних технологій, засобів і механізмів інформаційної безпеки [47, с. 7-9].

На підставі аналізу запропонованих визначень термінопоняття «інформаційні правовідносини» можна зробити висновок, що в узагальненому розумінні інформаційними є суспільні правовідносини, які виникають у галузі інформаційної інфраструктури, врегульовані нормами права, учасниками яких є носії взаємних прав та обов'язків.

Структура інформаційних правовідносин, як і будь-яких інших правовідносин, складається із суб'єктів, об'єкта, з приводу якого виникають такі відносини (власне інформації), та змісту, який складають права та обов'язки суб'єктів.

Разом з тим, із запропонованим підходом не завжди погоджуються вчені, зокрема вітчизняні.

Приміром, О.М. Селезньова, Д. Маріц пишуть, що інформаційні правовідносини містять у своєму складі об'єкт, суб'єкт та зміст [48, с. 183; 49, с. 66].

В той же час Л.П. Коваленко вважає, що зміст інформаційних правовідносин становить складна конструкція із суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, а суб'єктивне юридичне право означає вид та міру можливої поведінки суб'єкта права, встановленої юридичними нормами для задоволення його потреб в інформаційній сфері [50, с. 79].

В контексті інформаційних правовідносин прийнято виділяти наступні основні групи суб'єктів інформаційних відносин: виробники чи творці інформації, зокрема автори; власники інформації (інформаційних об'єктів); споживачі інформації [51, с. 134].

Щодо основних об'єктів інформаційних правовідносин (інформаційних об'єктів), до них відносять такі: документована інформація, інформаційні продукти й послуги; виключні права; елементи інформаційної безпеки (інформаційні права і свободи особи, стан захищеності особистості, захищеність інформації, інформаційних ресурсів, інформаційних продуктів тощо); інформаційні технології та засоби їхнього забезпечення (зокрема програми для ЕОМ), інші об'єкти в інформаційній сфері; права, обов'язки і відповідальність суб'єктів правовідносин під час здійснення інформаційних процесів [52, с. 40].

М.Т. Петрович зазначає, що інформаційні відносини вимагають обов'язкової наявності двох елементів: того, хто передає, і того, хто приймає. Тільки наявність того, хто передає, і того, хто приймає, утворює зв'язок, в якому можлива передача інформації [53, с. 74].

На підтримку запропонованого підходу О.В. Кохановська доповнює склад інформаційних правовідносин таким елементом як середовище, в якому відбувається перенесення інформації від одного елемента до іншого, оскільки процес переносу інформації у просторі має місце тоді й тільки тоді, коли цю інформацію приймає споживач і може виявитися тільки у поєднанні зі споживачем [54, с. 52].

З точки зору О.М. Селезньової, внутрішня будова інформаційних правовідносин не повинна відрізнятися від будови інших правовідносин і складається з 1) об'єкта – того, з приводу чого виникають інформаційні правовідносини; 2) суб'єкта – учасників інформаційних правовідносин, які мають певну правосуб'єктність для реалізації інформаційних правовідносин; 3) змісту інформаційних правовідносин – комплексу суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що закріплено за суб'єктами інформаційних

правовідносин для здійснення інформаційної діяльності. Ототожнення предмета та об'єкта правовідносин є неправильним, хоча деякі дослідники розуміють їх як синонімічні. Розмежування цих понять можна яскраво показати на прикладі: інформація є об'єктом інформаційних правовідносин, який має загальний характер для всіх інформаційних правовідносин; у той самий час рекламна продукція, виступаючи одним із об'єктів уже конкретних інформаційних правовідносин, зумовлена значно вужчою сферою застосування і виступає як предмет договірних інформаційних правовідносин. Щодо віднесення до структури інформаційних правовідносин такого елемента як юридичні факти, то, за переконанням О.М. Селезньової, вони є підставою можливості виникнення інформаційних правовідносин і не можуть входити до їхньої сутнісної будови. Об'єктом інформаційних правовідносин є певні блага, з приводу яких у суспільстві виникають інформаційні правовідносини [55, с. 184].

В межах взаємодії між суб'єктами інформаційних правовідносин, як нами зазначалося, «доступність» інформації має відношення до об'єкта правовідносин та характеризує особливості його зовнішнього вираження, в той же час «доступ до інформації» (тобто до об'єкта правовідносин) має відношення до суб'єктів інформаційного правовідношення, а саме їх прав та обов'язків, які знаходяться у прямій залежності від предметного відношення суб'єктів до інформації (об'єкта). Предметним відношенням в цьому контексті є вчинення конкретної дії щодо об'єкта (інформації), а саме її вироблення, отримання, надання, поширення, зберігання тощо, із якими пов'язується наявність у суб'єктів певних прав, приміром, право на отримання інформації у одного суб'єкта та обов'язок надання інформації у другого суб'єкта.

Таким чином, доступ до інформації визначає такий метод зв'язку суб'єкта з інформацією (об'єктом), застосування якого може забезпечити фактичне сприйняття та використання інформації суб'єктом інформаційних правовідносин, тобто робить інформацію (об'єкт) належним суб'єкту. Окреслений метод має створити для суб'єктів такі фактичні умови, при яких

об'єкт (інформація) стає предметом задоволення інформаційних потреб суб'єктів інформаційних правовідносин.

Коли йдеться про доступ до інформації у ПУ, створення фактичних умов для задоволення інформаційних потреб приватних суб'єктів на доступну управлінську інформацію стає завданням та обов'язком суб'єктів владних повноважень, які здійснюють таку управлінську діяльність. В цьому контексті суб'єкти владних повноважень мають забезпечити щонайменше такі умови: 1) сформулювати та визначити певну інформацію як «доступну»; 2) окреслити коло суб'єктів, які мають право на інформацію у ПУ; 3) визначити порядок взаємозв'язку та взаємодії суб'єктів владних повноважень та приватних суб'єктів з приводу забезпечення доступу до інформації у ПУ.

В нормах чинного законодавства термін «доступ» інтегрується як дозвільна процедура, що зводиться до отримання згоди компетентного органу (особи) на передавання запитувачу певної інформації документа або інформації, яка (процедура) безпосередньо пов'язана з можливістю реалізації права на інформацію, та, відповідно з обмеженням цього права [56, с. 27].

Спираючись на норми національного законодавства А.І. Марущак трактує поняття «доступ до інформації» у суб'єктивному та об'єктивному розумінні. Доступ до інформації в суб'єктивному розумінні, з його погляду, – це гарантована державою можливість фізичних, юридичних осіб і держави (державних органів) вільно одержувати відомості, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, що не порушує права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. В об'єктивному розумінні доступ до інформації складає сукупність правових норм, що регламентують суспільні інформаційні відносини щодо одержання їх учасниками відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій [57, с. 126].

Із запропонованим підходом погодитися неможливо з огляду на те, що А.І. Марущак, визначаючи «доступ до інформації в об'єктивному розумінні»

фактично не тлумачить значення «доступу до інформації», а веде мову про правовий інститут доступу до інформації (що по суті являє собою сукупність нормативно-правових норм, які регулюють окреслені суспільні відносини).

На відміну від трактування доступу до інформації як «можливості», Є.В. Єрмишина визначає доступ до інформації як «здатність потенційного споживача реально і ефективно використовувати наявні засоби комунікації, як одержувача інформації та на основі рівності» [58, с. 45].

М.Ю. Чиркова визначає доступ до інформації як один з механізмів конструювання колективної пам'яті й, відповідно, суспільної свідомості [59, с. 38]. На наше переконання, запропоноване визначення недосконале, адже носить занадто абстрактний характер.

З точки зору Л.І. Рудник, доступ до інформації є самостійним інформаційним правом, яке передбачає можливість для учасників інформаційних відносин вільно одержувати, використовувати, поширювати та зберігати відомості, необхідні для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій [60, с. 8].

Запропоноване визначення є недосконалим з огляду на таке. Л.І. Рудник тлумачить поняття доступу до інформації через термін «право», та, вочевидь, фактично розкриває зміст спорідненої, але не тотожної категорії – «право на доступ до публічної інформації».

На наше переконання, категорія «доступ до інформації» є універсальною, що підтверджується наступним. Абсолютна більшість вітчизняних вчених тлумачать поняття «доступ» до інформації через певну «можливість» вчинення певних дій з інформацією. Такий підхід позбавляє термінопоняття «доступ до інформації» власного змісту, оскільки категорія «можливість» застосовна до нескінченної кількості дій із інформацією – отриманням, ознайомленням, копіюванням, розмноженням, знищенням, приховуванням тощо. Тому, визначаючи «доступ» як «можливість» вчинення певних дій щоразу вимагає чіткого зазначення певного «набору» дій, які «можливо вчиняти» щодо інформації.

Разом з тим, визначення «доступу» до інформації як методу, за допомогою якого зв'язку суб'єкта з інформацією (об'єктом), застосування якого може забезпечити фактичне сприйняття та використання інформації суб'єктом інформаційних правовідносин, тобто робить інформацію (об'єкт) належним суб'єкту, запропоноване нами, не вимагає деталізації дій, що їх «можливо» вчиняти щодо інформації.

Так само варто зазначити, що «доступ до інформації» не являє собою «права» певного суб'єкта, а є предметом правового регулювання, з приводу якого виникає право суб'єкта інформаційних правовідносин на доступ до інформації. В межах доступу до інформації в ПУ предметом, з приводу якого виникає право на доступ до інформації в ПУ, є метод, за використання якого конкретно визначена інформація може бути сприйнята та використана приватним суб'єктом. Реалізація такого методу вимагає створення відповідних умов для забезпечення доступу до інформації у ПУ, до яких належить: 1) виокремлення інформації, яка є «доступною»; 2) встановлення суб'єктів, яким належить право на отримання такої інформації; 3) визначення порядку взаємодії суб'єкта владних повноважень та суб'єкта, зацікавленого в отриманні доступу до певної інформації.

Окремої уваги також заслуговує дослідження питання щодо способів реалізації права на доступ до інформації у ПУ, які традиційно прийнято поділяти на активний спосіб доступу та на пасивний. Проте, єдності підходів щодо належності конкретних способів до активного виду або до пасивного виду немає.

Так, одні дослідники під активним способом доступу до інформації розуміють повідомлення необмеженої кількості осіб незалежно від їх запитів на отримання такої інформації. Це характерно для надзвичайних ситуацій, виборів, а також для установлених видів інформації [61, с. 28]

Є. Захаров, І. Рапп мають іншу позицію та зазначають, що пасивний спосіб отримання інформації для них – це одержання інформації через створені органами державної влади й органами місцевого самоврядування

канали комунікації, а активний – одержання інформації шляхом інформаційних запитів щодо отримання відомостей про доступ до матеріалів [62, с. 122].

З боку розпорядників публічної інформації пасивна форма забезпечення доступу до публічної інформації полягає у систематичному та оперативному оприлюдненні інформації, а активна форма – у наданні інформації за інформаційними запитами [63, с. 79].

З наведеного вбачається, що під поділом способів доступу до інформації на активний та пасивний види доцільно вбачати певні права та обов'язки суб'єктів інформаційних правовідносин. Очевидно, що лише за допомогою ґрунтовного аналізу інформаційних правовідносин видається можливим визначити зміст права людини на доступ до інформації в публічному управлінні.

1.3. Зміст та правова природа конституційного права особи на доступ до інформації

Визначення змісту конституційного права людини на доступ до інформації має значне доктринальне значення та має визначальний вплив на правозастосування. Для забезпечення ґрунтовного та об'єктивного дослідження змісту конституційного права на доступ до інформації у ПУ важливим є визначення складових частин змісту окресленого права.

М.Г. Матузов під час аналізу структурних елементів змісту суб'єктивних прав до змісту такого права включав не три, а чотири можливості: а) можливість поведінки самого уповноваженого суб'єкта права; б) можливість вимагати відповідної поведінки від інших осіб; в) можливість у необхідних випадках звертатися за державним примусом; г) можливість користуватися певним соціальним благом [64, с. 84].

Запропонований підхід сьогодні отримав підтримку значної кількості вітчизняних вчених-конституціоналістів та застосовується до всіх конституційно закріплених прав та свобод людини і громадянина.

О.Б. Горова, досліджуючи конституційні громадянські права і свободи людини та громадянина, сформулювала їх зміст, включаючи і можливість вільного збору, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або іншим способом. Вона визначає зміст усіх громадянських прав і свобод (і право на доступ до інформації) та досліджує можливості поведінки самого уповноваженого, його вимоги до зобов'язаного суб'єкта, користування соціальним благом та звернення за захистом порушеного права [65].

Таким чином, вчена виокремлює чотири елементи змісту громадянського конституційного права або свободи (включаючи також і право на доступ до інформації, зокрема інформації у ПУ).

А.М. Колодій та А.Ю. Олійник у зміст права на інформацію включають можливості вільно збирати, використовувати, поширювати і зберігати інформацію у будь-який спосіб на свій вибір. До видів інформації вони відносять: статистичну, масову, про діяльність державних органів влади і місцевого самоврядування, правову, про особу, довідково-енциклопедичного характеру, соціологічну та ін. Змістовно, на їх думку, право на публічну інформацію включає можливості: а) доступу до публічної інформації (відкритої і з обмеженим доступом); б) забезпечення доступу до публічної інформації; в) користування такою інформацією [66, с. 182-183].

Л.М. Липачова розглядаючи зміст конституційного права особи на звернення до міжнародних організацій за захистом свого порушеного права і пропонує в такий зміст включати не чотири, а п'ять можливостей: діяти згідно з нормами права уповноваженого суб'єкта; вимагати відповідних дій від зобов'язаного суб'єкта; користуватися визначеним соціальним благом; звертатися за захистом порушеного права в національні захисні організації; звертатися за захистом порушеного права до міжнародних організацій [67, с. 32].

На наше переконання, окреслений підхід застосований до будь-якого конституційно закріпленого права чи свобод, за умови, що його (право чи свободу) також передбачено чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

В.Ф. Погорілко і В.Л. Федоренко за змістом конституційне право на інформацію відносять до культурних прав і свобод. Вони підкреслюють багатогранність змісту вказаного права. Право на доступ до інформації, на їх переконання, має забезпечити особі реалізацію конституційного права на інформацію, прозорість і відкритість суб'єктів владних повноважень та недопустимість розголошення конфіденційної чи таємної інформації. Автори підкреслюють той факт, що у вітчизняній науковій і навчальній літературі існує точка зору щодо виділення права на інформацію в самостійну групу інформаційних прав [68, с. 234].

О.В. Совгиря та Н.Г. Шукліна, досліджуючи конституційні особисті права і свободи, наголошують на конституційно-правовому регулюванні змісту конституційного права на інформацію. Конституція України (ст. 34) закріплює можливості кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб. Деталізуються такі можливості особи законами України [69, с. 153-154].

Досліджуючи систему конституційних прав і свобод людини і громадянина, Ю.М. Тодика звертає увагу на те, що зміст права людини на інформацію включає можливість кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Ці конституційні положення відповідають загальновизнаним міжнародним нормам, що закріплюють можливість доступу до публічної інформації, складають зміст названого права [70, с. 146].

Здійснення ґрунтовного аналізу позицій вітчизняних вчених-конституціоналістів дозволяє дійти висновку, що до основних ознак, які характеризують зміст конституційного права на доступ до інформації (зокрема, інформації у ПУ) належать:

1) наявність нормативного закріплення права нормами національного законодавства;

2) утворення системи способів для забезпечення ознайомлення із інформацією та її застосуванням суб'єктами громадянського суспільства, які володіють правом;

3) одержання інформації через її систематичне та оперативне оприлюднення (коли мова йде про інформацію у ПУ, оприлюднення може здійснюватися на офіційному веб-порталі суб'єкта владних повноважень);

4) надання можливості доступу до інформації шляхом відповіді на запит.

Елементами змісту конституційного права особи на доступ до інформації є такі можливості:

1) отримувати інформацію:

а) в офіційних друкованих виданнях;

б) на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет;

в) на інформаційних стендах;

г) будь-яким іншим способом та звертатися з запитом на інформацію;

2) вимагати від розпорядників інформації оприлюднювати та надавати відповідну інформацію за запитами;

3) користуватися соціальним благом вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію;

4) оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації до керівника розпорядника, вищого органу або суду [71, 72].

До структури змісту права особи на доступ до інформації, закріпленого нормами Конституції України, належить створення системи можливостей для отримання публічної інформації різноманітними шляхами, зокрема через офіційні друковані видання.

Відповідно до п. 1 Указу Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» Офіційними друкованими виданнями є: «Офіційний вісник України»; газета

«Урядовий кур'єр». Офіційними друкованими виданнями, в яких здійснюється офіційне оприлюднення законів та інших актів Верховної Ради України, є також газета «Голос України», «Відомості Верховної Ради України». Офіційним друкованим виданням, в якому здійснюється офіційне оприлюднення законів, актів Президента України, є також інформаційний бюлетень «Офіційний вісник Президента України» [73].

Разом з тим, вказаний перелік застосовний виключно щодо здійснення офіційної публікації нормативно-правових актів. З метою забезпечення права населення на доступ до інформації у ПУ офіційними друкованими виданнями варто вважати періодичні друковані видання (альманахи, бюлетені, журнали, газети тощо), засновниками та видавцями яких є суб'єкти владних повноважень.

До таких видань, приміром, можна віднести Вісник Конституційного Суду України, Вісник Верховного Суду України, Рішення Верховного Суду України, Бюлетень Міністерства юстиції України, Вісник Національного банку України тощо.

Окрім того, зважаючи на значний ступінь інформатизації українського суспільства та на проведення заходів щодо діджиталізації управлінських процесом, одним із ефективних способів забезпечення доступу до інформації у ПУ є її поширення на офіційних веб-порталах суб'єктів владних повноважень. Особливості створення та функціонування офіційних веб-порталів суб'єктів владних повноважень регулюється постановою Кабінету Міністрів України «Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [74].

Шляхом публікації інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень також забезпечується реалізація права особи на доступ до інформації.

Доступ до інформації у ПУ особа може також реалізовувати шляхом ознайомлення з інформацією через інформаційні стенди, призначені для наочного відображення різноманітної інформації. Стенд може розміщуватися

в будь-яких місцях: офіс, громадських будівлях, приміщення для торгівлі, застосовуватися для внутрішнього і зовнішнього використання.

Також одним із методів доступу особи до інформації у ПУ є звернення з запитом на отримання інформації. З цього приводу варто звернути увагу на таке.

Нормами Конституції України закріплено основоположні права та обов'язки людини і громадянина, серед яких окремого закріплення дістали право на збирання, зберігання, використання і поширення інформації, що передбачає запит на інформацію (ст. 34) і право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб, що закріплює право на звернення (ст. 40) [76].

Разом з тим, два окреслені конституційно закріплених права мають різну правову природу та різний порядок реалізації. Вказане підтверджується прийняттям законодавцем два окремих нормативно-правових акти – Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Закону України «Про звернення громадян», якими унормовано порядок та способи реалізації права на звернення та права на доступ до інформації, а тому неможливо ототожнювати окреслені права особи.

Наступним складовим елементом змісту права особи на доступ до інформації в ПУ є можливість користування соціальним благом, яке представлено збиранням, зберіганням, використанням і поширенням інформації в ПУ.

Здатність людини до вільного збирання інформації у ПУ передбачає безперешкодне вчинення дій, спрямованих на здійснення пошуку, отримання, придбання або її набуття в інших способів. Реалізуючи право на доступ до інформації у ПУ, особа може здійснювати пошук та накопичення такої інформації.

Під вільним зберіганням інформації у ПУ варто розуміти вільне тримання у своїй власності такої інформації, можливість її зберігати на будь-яких матеріальних носіях, здійснювати передачу інформації у ПУ, а також

передачу матеріальних носіїв, на яких вона зберігається, у незмінному та непорушному вигляді в часі, просторі, забезпечуючи при цьому задоволення власних інтересів та інтересів суспільства.

Під вільним використанням інформації у ПУ слід розуміти можливість без будь-яких обмежень користуватись, застосовувати, володіти такою інформацією з метою задоволення приватних інтересів особи та публічного інтересу суспільства.

Під вільним одержанням інформації у ПУ варто розуміти можливість безперешкодного ознайомлення з такою інформацією, можливість набуття інформації в ПУ та можливість сприймати таку інформацію.

Можливість вільно поширювати інформацію в ПУ передбачає можливість розповсюдження та оприлюднення такої інформації у будь-який доступний для особи спосіб.

Таким чином, можливість користування соціальним благом, яке представлено збиранням, зберіганням, використанням і поширенням інформації в ПУ є невід'ємною складовою змісту конституційного права на доступ до інформації, яке може реалізовуватися інформації усно, письмово або в інший спосіб – на вибір особи.

Отже, користування особою соціальним благом щодо конституційного права на доступ до публічної інформації є елементом змісту названого права і передбачає можливість вільного збирання, зберігання, використання і поширення публічної інформації усно, письмово або в інший спосіб – на власний вибір.

Наступною складовою змісту конституційного права людини на доступ до інформації у ПУ є правомочність щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (які по суті виступають розпорядниками такої інформації) до органу вищого рівня (в порядку адміністративного оскарження) або до суду (в порядку судового оскарження).

З аналізу змісту чинних нормативно-правових актів у цій галузі, варто констатувати, що предметом оскарження у цьому контексті може бути будь-

яка дія суб'єкта владних повноважень – про відмову у наданні інформації, про відтермінування надання інформації, про ненадання інформації у встановлений чинним законодавством строк, про надання недостовірної інформації, про надання неповної інформації, про несвоєчасне надання інформації тощо.

Зважаючи на особливий суб'єктний склад правовідносин у сфері реалізації права особи на доступ до інформації, оскарження рішень, дій чи бездіяльності здійснюється в порядку, визначеного Кодексом адміністративного судочинства України (далі по тексту – КАС України). Особливості судового захисту як гарантії права особи на доступ до інформації у ПУ будуть проаналізовані у другому розділі.

Таким чином, підбиваючи підсумки, варто вказати, що зміст конституційного права особи на доступ до інформації в ПУ являє собою сукупність потреб та інтересів людини, закріплених нормами чинного законодавства, що передбачають доступ до інформації в ПУ шляхом її регулярного та оперативного оприлюднення або надання за запитом приватних осіб, та передбачають можливість вільно користуватися такою інформацією на розсуд особи.

До складових елементів змісту конституційного права особи на доступ до інформації в ПУ належать:

- 1) правомочність отримання інформації в ПУ з різних джерел, приміром, через офіційні друковані видання, офіційні веб-портали суб'єктів владних повноважень, інформаційні стенди та в будь-який інший спосіб;
- 2) правомочність вимагати від суб'єктів владних повноважень здійснювати оприлюднення інформації в ПУ та надавати таку інформацію у відповідь на інформаційні запити;
- 3) правомочність у вигляді користування соціальним благом через вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації в ПУ;
- 4) правомочність здійснювати оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в адміністративному або судовому порядку.

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ГАРАНТУВАННЯ ПРАВА ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

2.1. Нормативне закріплення права особи на доступ до інформації щодо діяльності суб'єктів владних повноважень (з урахуванням міжнародних стандартів)

Закріплення в нормах Конституції України інформаційних прав та свобод людини та громадянина змістовно відрізняються від інших інформаційних прав, які прямо не закріплені в нормах Основного Закону. Разом з тим, конституційно закріплені інформаційні права знаходяться на одному щаблі із іншими конституційно закріпленими правами та свободами людини, мають однакові юридичні ознаки та схожу за побудовою систему гарантування таких прав.

Як влучно зазначає В.Ф. Погорілко, юридична природа конституційних прав і свобод людини і громадянина проявляється в таких специфічних правових властивостях: ці права і свободи наділені верховенством, тому всі інші права і свободи мають відповідати їм; вони є юридичною основою конституційно-правового статусу особи, на підставі якої є можливості виникнення інших, не менш важливих прав і свобод, що розвивають, деталізують основні права і свободи; зміст і обсяг конституційних прав і свобод однакові для всіх суб'єктів [77, с. 24]. Як наголошує А. Р. Крусян, «відірваність, «звільнення» народу від права – шлях до безправ'я» [78, с. 87].

Разом з тим, для належного дослідження нормативного закріплення конституційного права особи на доступ до інформації важливим є дослідження не лише норм Конституції України, але й інших актів законодавства, якими встановлюється вказане право або закріплюється порядок його реалізації та юридичних гарантій такого права.

Окреслене питання варто розглядати в ретроспективі. Уперше в світовій історії право на інформацію про діяльність влади було нормативно закріплено в 1766 році у Швеції королівським Указом «Про свободу письма й друку», яким було проголошено право кожного на інформацію про поведінку своїх делегатів на засіданнях Парламенту шляхом безперешкодного друкування протоколів та відомостей про їх голосування. Вказане право стосувалося всіх справ, переданих на розгляд Парламенту, та законопроектів, внесених королем, крім тих, що містять таємницю. Цим Указом також було надано доступ до всіх офіційних документів, звітів і протоколів парламентських комісій, архівів з правом отримувати копії документів [79].

Прийняття вказаного нормативного акта ознаменувало прийняття цілої хвилі схожих за змістом нормативних актів в усьому світі. Визначним для подальшого розвитку нормативного закріплення інформаційних прав особи правомірно вважають *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* (пер. з франц. – Декларацію прав людини і громадянина) від 26 серпня 1789 року, в якій визначено, що «суспільство має право вимагати звіту у кожної службової особи своєї адміністрації» [80].

З наведеного вбачається, що вже у другій половині 18 сторіччя відбувався бурхливий розвиток та утвердження права людини на доступ до інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень.

Право особи на доступ до інформації дістало конституційного закріплення. Так, відповідно до ч. 2 ст. 34 Основного Закону, кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір [76].

Згідно з ч. 3 ст. 34 Конституції України, здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [76].

Таким чином, в нормах Основного Закону проголошено право кожного на доступ до інформації загалом та інформації в ПУ зокрема. Окрім того, передбачено підстави для обмеження окресленого права та встановлено механізм реалізації таких обмежень (тобто їх встановлення виключно законом).

Для подальшого ґрунтовного дослідження нормативного регулювання права на доступ до інформації у ПУ варто зазначити, що станом на сьогодні в межах конституційно-правового законодавства питання права на доступ до інформації регулюється цілою низкою нормативно-правових актів.

Вперше в Україні нормативне закріплення принципу інформаційної відкритості було здійснено в нормах Закону України «Про інформації», прийнятому 02 жовтня 1992 року.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про інформацію», «усі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій» [20].

У сфері забезпечення прозорості державного управління прийняття окресленого нормативно-правового акта стало революційним. Разом з тим, не зважаючи на визначальний крок для забезпечення доступу населення до інформації у ПУ у вигляді нормативного закріплення такого права, через прогалини та відсутність зафіксованого механізму реалізації цього права та фактичного надання доступу до інформації, його практичне застосування призвело до суттєвого порушення міжнародних стандартів доступу до інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень.

Надалі, 16 листопада 1992 року було прийнято Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», яким було закріплено право кожного громадянина вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку відкриту за

режимом доступу інформацію за допомогою друкованих засобів масової інформації [81].

Знаковим у сфері надання фактичного доступу до інформації у ПУ стало прийняття у вересні 1997 року Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [82]. Цим нормативним актом було закріплено порядок висвітлення інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування через ЗМІ, а також передбачено механізм захисту незалежних ЗМІ від впливу суб'єктів владних повноважень.

Окрім того, важливим актом у сфері забезпечення доступу до інформації у галузі ПУ стало прийняття Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року [83], в якому закріплено стандарти забезпечення прозорого ухвалення рішень у сфері господарської діяльності, а також стандарти участі у процесі прийняття рішень громадськості, насамперед приватних підприємців та їхніх спілок. Окрім того, в окресленому законодавчому акті зазначено, що «органи влади всіх рівнів, які видають нормативно-правові акти у сфері господарської діяльності, зобов'язані оприлюднювати проекти нормативних актів і надавати економічне обґрунтування та аналіз регуляторного впливу від їх прийняття». Серед іншого, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» закріпив права особи під час прийняття рішення, зокрема право ознайомлюватися з проектом регуляторного акту, подавати свої запитання, пропозиції чи коментарі, що мають бути розглянуті в обов'язковому порядку. Важливо зазначити, що вперше на теренах України було передбачено в нормативно-правовому акті, що порушенням вимоги щодо доступу особи до проекту регуляторного рішення слугувало підставою для скасування такого акту. Метою Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» було забезпечення

контролю громадськості за якістю рішень, які приймаються суб'єктами владних повноважень у цій галузі та мав звести до мінімуму корупційні ризики, а також мав бути стимулом для проведення переговорів (консультації) між суб'єктами публічного адміністрування та представниками громадськості щодо прийняття конкретного рішення у цій сфері.

Значним кроком у вдосконаленні законодавчого регулювання інформаційної сфери, який має забезпечити правові та організаційні умови для прозорості та відкритості роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, а також доступ громадян до інформації про їхню діяльність, став Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 2 липня 2010 року. У статті 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» вперше на законодавчому рівні закріплено засади внутрішньої політики в частині формування інститутів громадянського суспільства. Однією з таких засад названо «посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень; проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави [84].

Щоб сприяти розвитку інформаційного законодавства України в той час, було прийнято низку указів Президента та постанов Кабінету Міністрів України, які відіграли важливу роль у створенні нормативно-правової бази, що забезпечує громадянам право на доступ до інформації про діяльність державних органів.

Приміром, Указом Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» від 31 липня 2000 року № 928/2000 уперше встановлена вимога щодо порядку електронного оприлюднення інформації про діяльність владних структур і створення веб-

сторінки органів влади всіх рівнів, провідних наукових установ і навчальних закладів [85].

Указом Президента України «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» від 17 травня 2001 року № 325/2001 було передбачено створення робочої групи, яка мала підготувати законопроекти, спрямовані на створення належних правових засад для реалізації громадянами конституційних прав на участь в управлінні державними справами та на вільний доступ до інформації про діяльність органів державної влади, а також на забезпечення гласності та відкритості діяльності цих органів [86].

Указ Президента України «Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 року № 683/2002 покладав на Кабінет Міністрів України обов'язок з забезпечення додержання права громадян на отримання в установлені строки достовірної інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування [87].

В Указі Президента України «Про Доктрину інформаційної безпеки України» від 8 липня 2009 року окреслено національні пріоритети й конкретні тактичні завдання у розбудові національного інформаційного простору [88].

До цього можна додати низку постанов Кабінету Міністрів України в інформаційній сфері, зокрема, такі постанови: «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 року [89]; «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» від 24 лютого 2003 року [90]; «Про функціонування Реєстру публічних електронних реєстрів» від 1 вересня 2023 року [91].

Варто зазначити, що ухвалення законодавчих актів України щодо доступу до інформації в ПУ було спрямоване на приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів і виконання

міжнародних зобов'язань України, що зокрема виникають із її членства в Раді Європи.

Протягом останніх років Рада Європи прийняла низку міжнародно-правових актів, що визначили основні міжнародні стандарти щодо реалізації права на доступ до інформації в ПУ, зокрема такі: Рекомендація № 854 (1979) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про доступ громадськості до інформації, що є в розпорядженні державних органів та свободу інформації» [92]; Рекомендація № R (81) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів» 1981 р. [93]; Орхуська Конвенція ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» 1998 р. [94]; «Йоганесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації» [95]; «Модельний закон про свободу інформації» міжнародної неурядової організації «Артикль 19» [96].

Станом на сьогодні зусиллями міжнародного співтовариства сформульовано загальні принципи для всіх країн, які прагнуть поліпшення якості та високих стандартів забезпечення прав людини у сфері публічної політики. У країнах Європейського Союзу державні інституції ґрунтуються на необхідності розкриття інформації у публічній політиці, в тому числі завдяки зростанню впливу громадськості на державну політику. Вирішенню питань гарантування та реалізації права на доступ до інформації, пов'язаної із суспільними інтересами в різних сферах, сприяють і документи багатьох міжнародних організацій (ООН, Ради Європи, ОБСЄ) [97].

Окрім того, міжнародними організаціями, а саме: Міжнародною неурядовою організацією «Артикль 19», незалежною всесвітньою організацією Open Society Justice Initiative тощо, було здійснено розробку міжнародних принципів-стандартів, які встановлюють певну «планку» при формуванні законодавства про доступ до інформації в ПУ. Розроблені принципи є універсальними для країн, що при формуванні інформаційного

законодавства орієнтуються на найбільш ефективні й успішні зразки для впровадження у державну політику.

Сьогодні понад 90 країн світу вже прийняли закони щодо доступу до публічної інформації. З-поміж 56-ти держав-членів Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) право на доступ до інформації про діяльність влади на рівні Конституції закріплено у 21-ій країні, 45 держав-членів ОБСЄ мають спеціальні закони про доступ до інформації [97].

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

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

До проголошених міжнародних принципів-стандартів належать:

1) принцип максимального обнародування. Вказана засада є фундаментальним і охоплює всі гілки влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи тощо, які володіють інформацією, що має суспільне значення. Цей принцип вимагає, щоб вся інформація, якою володіють органи державної влади, була відкритою, а критерії обмеження доступу були чіткими та вичерпними, що дозволяє обґрунтувати відмову в доступі. У випадку безпідставної відмови має бути передбачена відповідальність. Тобто особи, які відмовляють у доступі, повинні підтвердити, що ця інформація є обмеженою.

2) принцип обов'язкового обнародування. Окреслений принцип вимагає, щоб органи публічної влади були зобов'язані оприлюднювати інформацію, яка має суспільне значення.

3) принцип стимулювання відкритості уряду. Відповідно до цього принципу, держава повинна активно сприяти відкритості уряду, оскільки успішне впровадження законодавства про доступ до інформації залежить від

його належного виконання; бездіяльність органів влади може підірвати суспільну довіру навіть до найпрогресивнішого законодавства. Тому вимоги до компетентності посадових осіб у забезпеченні права громадян на доступ до публічної інформації мають бути особливими. Важливим фактором також є розвиток громадянської освіти та підвищення обізнаності суспільства щодо умов, порядку та процедур реалізації цього права.

4) принцип прийнятного рівня витрат. Надмірні витрати не повинні заважати людям подавати запити на інформацію. Відповідно до цього принципу, вартість отримання інформації має бути прийнятною або взагалі не стягуватися. Вважається, що вигода від відкритості інформації переважає витрати на її надання. Існує два підходи до оплати: перший передбачає однакову плату для всіх запитів, а другий — диференційовану оплату, залежно від фактичних витрат на пошук і надання інформації.

5) принцип забезпечення процедур, що сприяють доступу до інформації. Цей принцип передбачає, що запити на отримання інформації повинні оброблятися швидко і справедливо, з можливістю незалежного перегляду в разі відмови. Рішення про надання інформації ухвалюється безпосередньо органом державної влади, який володіє відповідною інформацією, проте існують також процедури оскарження у незалежному адміністративному органі або суді. Закон має гарантувати право громадян на оскарження відмови державного органу в наданні інформації. Впровадження таких процедур зобов'язує визначити чіткі терміни для розгляду запитів і надання відповідей, а у випадку відмови — оформлення обґрунтованого пояснення.

6) принцип обмеженої сфери винятків (так званий принцип «трискладового тесту»). Цей принцип включає три ключові ознаки: по-перше, інформація має бути пов'язана із законною метою, визначеною відповідним законом; по-друге, розкриття інформації повинно загрожувати досягненню цієї мети; по-третє, шкода від розкриття повинна перевищувати суспільний інтерес у доступі до інформації. Перелік підстав для відмови у наданні

інформації повинен бути чітко закріплений у законі, щоб уникнути надто широких, нечітких або довільних трактувань. Обмеження на певний тип документів може стосуватися лише частини інформації в документі, і ці обмеження можуть бути зняті з часом. Це правило застосовується до всіх гілок влади, включаючи правоохоронні, безпекові та оборонні органи. У всіх випадках обмеження доступу до публічної інформації повинно супроводжуватися обґрунтованими та вмотивованими відповідями на основі зазначених ознак.

7) принцип відкритості засідання. Відповідно до вказаної засади, усі засідання публічно-владних мають бути доступними для громадськості, оскільки право на свободу інформації гарантує людям можливість дізнаватися про діяльність виконавчої, законодавчої та інших гілок влади, а також брати участь у прийнятті рішень.

8) принцип захисту інформаторів. Цей принцип означає, що суб'єкти, що здійснюють передачу інформацію про вчинення порушень чинного законодавства мають бути юридично захищені.

9) принцип переважання обнародування. Окреслена засада надає пріоритет відкритості інформації, тобто відкритість інформації має першочергове значення. Закони, які не відповідають принципу максимальної відкритості, повинні бути змінені або скасовані. Цей принцип вимагає, щоб усі закони, що прямо чи опосередковано стосуються доступу до інформації, відповідали положенням закону про доступ до інформації. Перелік винятків, які обмежують доступ до інформації, має бути вичерпним і не може бути розширений іншими законами.

Зіставляючи положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» з вказаними міжнародними принципами-стандартами, ми можемо зробити висновок, що значна частина цих принципів відображена в цьому Законі. У законі передбачено забезпечення максимальної відкритості публічної інформації, визначено процедуру доступу до неї, встановлено, що обмеження доступу можливе лише на законодавчому рівні. Розпорядників

інформації зобов'язано призначити відповідальних осіб, які забезпечують доступ громадян до інформації, а також публікувати відомості, що мають суспільну важливість.

Водночас, деякі принципи, не знайшли відображення в Законі України «Про доступ до публічної інформації», зокрема, принцип стимулювання відкритого уряду, принцип переважання обнародування, принцип захисту інформаторів. Щоправда, положення про захист інформаторів втілено в Законі України «Про запобігання корупції», стаття 53 якого передбачає державний захист осіб, які повідомляють інформацію про порушення вимог антикорупційного законодавства іншою особою [98], проте це не стосується прямо права на доступ до публічної інформації.

Деякі положення Закону характеризуються абстрактністю та оціночним підходом, що потребує більш точного законодавчого тлумачення. Наприклад, різне трактування терміна «суспільний інтерес» може викликати непорозуміння як серед запитувачів, так і серед розпорядників інформації, оскільки кожна сторона може інтерпретувати це поняття по-своєму. При цьому Закон не містить його конкретного визначення.

Як зазначалося раніше, сутність право на доступ до інформації в ПУ слід розкривати через його взаємозв'язок з обов'язками тих суб'єктів, з якими особа вступає у правовідносини для отримання певної інформації. Обов'язок суб'єктів публічної влади стосовно цього права людини передбачає створення таких умов: 1) визначення кола суб'єктів, які мають право на відповідну публічну інформацію; 2) забезпечення такої якості інформації, що робить її доступною для цих суб'єктів; 3) встановлення належного порядку взаємодії суб'єктів у процесі реалізації права на доступ до публічної інформації в межах інформаційних правовідносин.

Аналізуючи Закон України «Про доступ до публічної інформації» на предмет його відповідності зазначеним умовам, можна зробити наступні висновки. Закон чітко окреслює суб'єктів, які мають право на доступ до відповідної публічної інформації.

Також окреслений нормативно-правовий акт передбачає можливість подання колективних запитів на інформацію фізичними особами, за умови окремого зазначення їхніх персональних даних. Що стосується забезпечення якості публічної інформації, яка робить її доступною для зазначених суб'єктів, ця умова в Законі України «Про доступ до публічної інформації» охоплюється переважно інформацією, поданою у формі відкритих даних.

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

Якщо говорити про таку умову, як встановлення належного порядку взаємодії суб'єктів з приводу реалізації в інформаційних правовідносинах права на доступ до публічної інформації, то можна зазначити, що порядок взаємодії суб'єктів правовідносин у Законі України «Про доступ до публічної інформації» визначений в цілому досить розгорнуто. Так, у статті 5 Закону закріплено, що забезпечення доступу до інформації передбачено через систематичне та оперативне оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом та наданням інформації за запитом на інформацію.

У статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» закріплено обов'язки розпорядників інформації. Стаття 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, яка саме інформація підлягає оприлюдненню.

Також встановлено, що проекти нормативно-правових актів та рішень органів місцевого самоврядування, підготовлені відповідними розпорядниками, повинні бути оприлюднені не пізніше ніж за 20 робочих днів до їх розгляду для прийняття. Крім того, будь-яка інформація про факти, що становлять загрозу життю, здоров'ю або майну осіб, а також заходи, які вживаються у зв'язку з цим, підлягає негайному оприлюдненню.

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

Водночас, хоча законодавець визначив вимоги до оформлення запитів на інформацію, строки їх розгляду, підстави для відмови та відстрочки у задоволенні запиту, а також реквізити відповідних рішень, порядок розгляду запитів і результати їх вирішення залишилися не унормованими.

Отже, можна зробити висновок, що з ухваленням Закону «Про доступ до публічної інформації» в Україні були впроваджені чіткі механізми реалізації конституційного права людини і громадянина на доступ до публічної інформації. Ці механізми значною мірою базуються на міжнародних стандартах і принципах, що дозволяє Україні стати в один ряд із країнами, які мають високий рівень законодавчого забезпечення права громадян на доступ до інформації про діяльність органів влади.

2.2. Система юридичних гарантій права на доступ до інформації в публічному адмініструванні

Стрімкий розвиток інформаційних технологій спричинив бурхливий розвиток законодавства у сфері вноормування інформаційний правовідносин. При цьому, прийняття нового законодавства подекуди супроводжується появою суперечностей як правових актів, так і різноманітних процедур та

механізмів реалізації конституційних прав та свобод, що очевидно негативно впливає на суспільство в цілому.

Із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» як основного законодавчого акту у сфері реалізації права на доступ до інформації в ПУ, перед державою постала проблема забезпечення належного виконання положень цього закону та створення системи гарантій конституційного права на доступ до інформації в ПУ.

Проблема реалізації та гарантування державою прав людини – одна з найгостріших проблем суспільно-політичного життя та одна з найбільш важливих тем науково-правових досліджень. Починаючи з стародавніх мислителів (Платона, Арістотеля, Полібія) і до наших часів, філософи, соціологи, політики, правознавці, намагалися досягнути цю проблему, окреслити її історичні й сучасні параметри, необхідні для цілісного її аналізу з метою практичного забезпечення прав людини і громадянина [99, с. 4].

В.С. Політанський вказує, що забезпечення прав і свобод людини і громадянина доцільно розглядати через систему забезпечення прав і свобод людини і громадянина, що складається з інституційного, правового, організаційного та ресурсного забезпечення [100, с. 92].

Відповідно до ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [76].

Відповідно до цієї конституційної концепції, гарантії прав і свобод людини розглядаються як основні фактори, що визначають зміст і напрям діяльності державних органів та їх посадових осіб. Іншими словами, не лише права і свободи людини, але й їхні гарантії є окремим об'єктом, який впливає на діяльність держави, що вимагає самостійного теоретичного аналізу.

Питання визначення поняття гарантій, їхньої видової класифікації, функцій та змісту юридичних гарантій є дискусійним у юридичній науці, переважно через наявність різних методологічних підходів.

О.С. Мордовець визначає гарантії прав і свобод громадян як систему соціально–економічних, політичних, моральних, організаційних передумов, умов, засобів, свобод і інтересів [101, с. 222].

Ф.М. Рудинський та М.Т. Какімжанов під гарантіями розуміють умови реалізації прав та засоби їх захисту [102, с. 41; 103, с. 16].

Т.М. Заворотченко стверджує, що призначенням гарантій є забезпечення найсприятливіших умов для реалізації конституційно закріпленого статусу людини [104, с. 20].

П.М. Рабінович і М.І. Хавронюк вказують, що гарантії конституційних прав і свобод людини і громадянина є умовами та засобами, принципами та нормами, які забезпечують здійснення, охорону і захист зазначених прав, є запорукою виконання державою та іншими суб'єктами правовідносин тих обов'язків, які покладаються на них з метою реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина [105, с. 3].

В.Я. Тація та О.В. Петришина, гарантії прав і свобод людини – це такі явища, які сприяють здійсненню прав і свобод людини, забезпечують їх охорону та захист [106, с. 11].

Велика кількість та різноманітність гарантій, а також складність їхнього змісту зумовлюють необхідність їхньої класифікації. Для цього використовуються різні критерії. Одним із таких критеріїв є характер суспільних відносин, відповідно до якого гарантії поділяються на політичні, економічні, ідеологічні та організаційні, а також на загальні та юридичні.

Економічні, або матеріальні гарантії, створюють основи для реалізації прав і свобод громадян. Серед них можна виокремити соціальне партнерство між державою і громадянами, працівниками та роботодавцями, виробниками і споживачами; забезпечення рівності всіх форм власності; функціонування соціальної держави. Матеріальні умови життя суспільства виконують функцію забезпечення юридичних прав і обов'язків громадян.

Принцип економічного різноманіття, закріплений у Конституції, також виступає економічною гарантією захисту прав і свобод. Однак економічні

гарантії мають реальну вагу лише у взаємозв'язку з політичними гарантіями, такими як поділ влади, багатопартійність, плюралізм, місцеве самоврядування, політична багатоманітність, дотримання законності тощо.

Економічні та політичні умови є ключовими для забезпечення прав особи, але ними не обмежується процес гарантування прав людини. На цій основі виділяють загальні умови та спеціальні засоби забезпечення прав і свобод людини і громадянина, що фактично відповідає поняттям загальних та спеціальних гарантій, згаданих у літературі.

Визначаючи гарантії як «створені державою умови, використовувані нею засоби (економічного, політичного, юридичного характеру)», О.Г. Кушніренко і Т.М. Слінько вказують на спрямованість цих умов на забезпечення людині і громадянину реальної можливості здійснення їх прав і свобод [107, с. 45-46].

На підставі узагальнення різноманітних підходів до визначення гарантій прав та свобод людини, найбільш вдалим визначенням видається наступне: «Гарантії прав і свобод людини і громадянина – це обумовлені правовим статусом особистості передбачені законодавством діяння або акти, які зобов'язані здійснювати або утримуватися від них суб'єкти гарантій для збереження наявних прав і свобод та забезпечення конкретної можливості їх реалізації суб'єктами цих прав і свобод» [108, с. 40].

Гарантії утворюють систему взаємопов'язаних факторів, які забезпечують ефективну реалізацію прав і свобод людини та громадянина. Велика кількість факторів, що впливають на існування та реалізацію прав і свобод, обумовлює різноманіття гарантій та їх класифікацію. У науковій літературі найпоширенішою є класифікація гарантій за їх практичним спрямуванням, на загальні та спеціальні.

Загальні гарантії визначають рівень розвитку основних сфер суспільного та державного життя і, в свою чергу, поділяються за сферами суспільних відносин на політичні, економічні, соціально-культурні та організаційні. Вони мають значний вплив на реалізацію конституційних прав

і свобод людини та громадянина, оскільки визначають готовність суспільства та держави до їх реалізації. Будь-який, навіть найдосконаліший юридичний механізм реалізації конституційних прав і свобод виявляється безсилою, якщо існує низький рівень політичного та соціально-економічного розвитку суспільства і держави, а також відсутність традицій загальнонародської культури.

Якщо в сфері здійснення та охорони прав і свобод людини розраховувати лише на існування відповідних загальних гарантій і не створювати інших гарантій, не вживати додаткових заходів, зокрема, юридичних гарантій, то це може призводити до негативних наслідків. Юридичні гарантії включають чинні принципи, норми права, інші правові явища, тобто законодавчо закріплені засоби, призначені безпосередньо забезпечувати здійснення та охорону суб'єктивних прав і свобод.

Схожої думки дотримується С.М. Братусь, вважаючи, що загальні гарантії безпосередньо не можуть забезпечити реалізацію прав і свобод громадянами, тому є необхідність у спеціальних юридичних гарантіях. Без них правові норми самі по собі безсилі і не можуть бути реалізовані на практиці [109, с. 78-79].

Спеціальні гарантії являють собою систему юридичних засобів, що сприяють процесу реалізації, захисту, поновлення прав і свобод суб'єктів права, тому ще їх називають юридичними гарантіями. Вони представлені нормативно-правовими та організаційно-правовими механізмами реалізації цих прав і свобод і знаходять своє відображення в системі чинного законодавства України, а саме в Конституції та законах України. Так, згідно з пунктом 1 частини першої статті 92 Конституції України гарантії прав і свобод людини і громадянина визначаються виключно законами України, тобто мають конституційну та законодавчу форму закріплення [110, с. 42-46].

Класифікація гарантій прав і свобод людини за окремими видами передбачає систематизацію об'єктів через їх поділ на групи, що є способом впорядкування знань про ці об'єкти. Класифікація відрізняється від точного

опису об'єктів тим, що включає три чітко визначені елементи: набір груп подібних об'єктів, підстави для їх об'єднання в групи та принцип чи закон, який організовує ці групи в єдину систему. Найважливішим елементом є підстава, за якою об'єкти об'єднуються в групи, оскільки від неї залежать основні характеристики класифікації. Вибір правильної підстави є ключовим для успішного створення класифікації та виконання її функцій. Підстава може бути різною за важливістю та обсягом інформації, але вона повинна бути чітко визначеною.

Якщо оцінювати з цих позицій класифікацію гарантій прав людини на дві категорії – спеціальні та загальні гарантії, то виявляється, що їй бракує саме чіткої підстави, а до групи «загальних» гарантій цілком можна віднести також спеціальні гарантії. Тому таке групування є не класифікацією гарантій прав людини на види, а їх довільним поділом, який не додає нового знання про вказані гарантії [110, с. 47].

Таким чином, у літературі існують різні, іноді суперечливі підходи до класифікації гарантій прав людини та громадянина за їх видами, що часто зумовлені занадто широким тлумаченням поняття гарантій. Окрім того, характеристики конкретних видів гарантій, як правило, не зазначають суб'єкта, відповідального за реалізацію або забезпечення економічних, політичних, ідеологічних та інших гарантій прав людини і громадянина, а також не визначають механізми їхнього виконання.

На наше переконання, класифікація юридичних гарантій будь-якого конституційного права в першу чергу має враховувати суб'єкта, яким здійснюються діяння з метою збереження та реалізації утверджених прав та свобод.

Отже, класифікацію гарантій прав людини слід проводити в першу чергу за ознакою суб'єкта гарантування прав і свобод людини та громадянина. Суб'єктами таких гарантій можуть бути: 1) держава; 2) недержавні суспільні організації та установи (профспілки, інші об'єднання громадян тощо); 3) міжнародні організації.

Виходячи з того, що гарантії прав людини за своїм змістом зводяться завжди до діяльності певних суб'єктів, спрямованої на забезпечення існування та здійснення відповідних прав, основними видами гарантій прав людини і громадянина вважають гарантії суспільні, міжнародні та юридичні [108, с. 42].

Не зменшуючи значення інших видів гарантій, звернемо увагу на розгляд саме юридичних гарантій прав і свобод людини та громадянина, які є основною темою нашого дослідження.

Термін «юридична гарантія» в науковій літературі не має єдиного визначення. Зокрема, важливо узгодити термінологію, оскільки в наведених визначеннях спостерігається відсутність єдності в термінах.

В.В. Копейчиков вважав юридичні гарантії забезпечення прав і свобод людини поняттям комплексним, таким, що поширюється на всі сфери, форми та методи діяльності державних і громадських організацій, а також громадян, яке охоплює практичну реалізацію прав і законних інтересів особистості [111, с. 23]. А в роботі іншого автора визначено поняття юридичні гарантії реалізації прав людини в суспільстві – як закріплені в законі засоби, що є правовим виразом загальних умов, і забезпечують можливість правомірної реалізації та охорони прав людини [112, с. 21].

В межах цієї кваліфікаційної роботи ведеться мова про «юридичні гарантії прав людини», оскільки саме термін «гарантії прав людини» використовується в Конституції України (ст. 3, п.1 ст. 92 Конституції) і охоплює окреслені випадки.

Юридичні гарантії більшість авторів розуміє або як занадто «широке» за змістом, або як занадто «вузьке» поняття. Наприклад, Л.Д. Воеводін називає юридичними гарантіями ті правові засоби і способи, які у суспільстві забезпечують громадянам реалізацію їх прав і свобод [113, с. 229]. Функціями гарантій, на його думку, є створення можливості більш повного втілення в життя прав і свобод людини, їх охорона та захист від порушень з боку як окремих органів держави, посадових осіб, так і громадян [114, с. 16]. Також досить широко трактує поняття юридичних гарантій С.Г. Стеценко,

включаючи в них: а) стан законодавства, його стабільність і відповідність розвитку відносин у суспільстві, рівень юридичної техніки; б) стан діяльності з попередження і припинення правопорушень, зокрема заходів юридичної відповідальності; в) доступність і якість правосуддя; г) ефективність контролю за реалізацією правових актів [115, с. 195].

В.С. Нерсисянц називає юридичними гарантіями систему взаємопов'язаних форм і засобів (нормативних, інституційних і процесуальних), що забезпечують належне визнання, захист і реалізацію певних прав, відповідних їх обов'язків [116, с. 61]. Як систему юридичних засобів і способів охорони й захисту прав людини та громадянина визначають юридичні гарантії Н.І. Матузова та О.В. Малько [117, с. 315]. Юридичні гарантії, вказує І.Й. Магновський, – це сукупність умов та спеціальних правових способів і засобів, за допомогою яких забезпечується безперешкодне здійснення прав і свобод, їх охорона та захист [118, с. 183].

Юридичними гарантіями називають закріплені в юридичних нормах правові засоби, безпосередньо спрямовані на забезпечення правомірної поведінки учасників соціальних відносин або нормального функціонування певного інституту [119, с. 132]; або передбачені законом спеціальні засоби практичного забезпечення прав і свобод людини, розвиток яких спрямований на встановлення збалансованості юридичних засобів у забезпеченні правомірної реалізації прав і свобод особи, а також посилення їх зав'язків із засобами охорони прав [120, с. 40]. Так само П.О. Недбайло визначає юридичні гарантії як передбачені законом засоби, які безпосередньо забезпечують правомірну поведінку суб'єктів суспільних відносин [121, с. 49-53].

Більш вузькими є визначення поняття юридичних гарантій, які умовно можна назвати нормативними порядковим та процедурними. Наприклад, М.С. Малейн зазначає, що юридичні гарантії – це норми права, які передбачають у своїй сукупності правовий механізм, покликаний сприяти реалізації законів. Якісна характеристика юридичних гарантій передбачає оцінку всієї чинної

системи права в цілому, з точки зору повноти охоплення правовим інструментарієм усіх найбільш важливих взаємовідносин державних органів та громадян, а також громадян між собою [122, с. 43]. Також С.Н. Братусь стверджує, що юридичні гарантії знаходяться як у самих правових нормах, що мають на меті регулювання шляхом встановлення прав і обов'язків суспільних правовідносин, так і в тих нормах, у межах яких здійснюється юрисдикція під час порушення цих обов'язків, що забезпечує за допомогою державного примусу реалізацію матеріального суб'єктивного права і виконання порушеного або нового обов'язку [123, с. 91].

В. М. Чхіквадзе під юридичними гарантіями розуміє розгорнуту систему інститутів і норм матеріального і процесуального права [124, с. 264-267]. А з погляду О.В. Міцкевича, юридичні гарантії – це встановлений державою порядок діяльності державних органів і установ, громадських організацій, спрямований на попередження й припинення посягань на права громадян, на відновлення цих прав і притягнення до відповідальності за порушення цих прав [125, с. 16].

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

двічі притягнутим до юридичної відповідальності за одне й те саме правопорушення [126, с. 93; 127, с. 170].

Деякі вчені під юридичними гарантіями розуміють певні конкретні права, процедури та юридичні конструкції: право знати свої права і обов'язки; право на юридичну допомогу, серед них безкоштовну; право на судовий захист; право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діяльністю чи бездіяльністю; право на встановлення юридичної відповідальності за порушення чи обмеження прав людини; систему таких юридичних конструкцій як презумпція невинуватості, заборона зворотної дії закону, які встановлюють або посилюють юридичну відповідальність за правопорушення, неможливість бути двічі притягнутим до юридичної відповідальності за одне й те саме правопорушення [110, с. 457].

Зважаючи на це, Н.В. Вітрук поділяє юридичні гарантії на дві групи: 1) гарантії реалізації прав і свобод; 2) гарантії охорони прав і свобод [128, с. 31]. Так само К.Б. Толкачов поділяє юридичні гарантії на гарантії реалізації і гарантії охорони (захисту). Реалізація прав і свобод є неможливою без їх охорони, оскільки нема такого права, яке не потребує охорони. Гарантії охорони, які є структурними елементами механізму забезпечення прав і свобод, є водночас гарантіями їх здійснення, тобто не можуть існувати за межами реалізації прав і свобод [129, с. 108].

На наш погляд, юридичні гарантії слід пов'язувати з загальним поняттям гарантій прав людини, розглядаючи їх як один із різновидів цих гарантій.

Тому доцільно погодитися з визначенням, яке запропоноване Ю.С. Шемшученком, який стверджує, що юридичні гарантії прав людини – це передбачені законодавством діяння або акти, які зобов'язані здійснювати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи

для збереження існуючих прав і свобод людини і громадянина та забезпечення реальної можливості їх здійснення суб'єктами цих прав і свобод [108, с. 45].

Юридичні гарантії – це правові дії чи акти, які зобов'язують державні та самоврядні органи влади й їхніх посадових осіб забезпечувати належне виконання юридичних обов'язків, що сприяють реалізації прав суб'єктів, зокрема права людини на доступ до публічної інформації.

Формула, викладена у статті 92 Конституції, свідчить про те, що права людини, їхні гарантії та основні юридичні обов'язки встановлюються законом України — нормативним актом найвищої юридичної сили. Це означає, що всі три явища (права, обов'язки та юридичні гарантії) регулюються юридичними нормами, які утворюють зміст закону як нормативного акта.

Першими юридичними гарантіями прав і свобод людини виступають заходи юридичної відповідальності, які держава застосовує до порушників цих прав. До юридичних гарантій також слід відносити інші примусові заходи, що використовуються у разі порушень. Однак, з таким підходом поняття юридичних гарантій обмежується лише випадками порушення права, звужуючи термін «юридичні гарантії прав людини» до більш специфічного поняття «юридичні гарантії захисту та відновлення прав людини».

Проте звуження поняття юридичних гарантій суперечить їх поділу за спрямуванням: на гарантії, що зберігають існуючі права і свободи людини, та гарантії, що забезпечують реальну можливість здійснення цих прав і свобод, про що згадувалося раніше.

Необхідно зауважити, що питання юридичних гарантій права на доступ до інформації в ПУ є надзвичайно актуальним для України. Воно включає два аспекти.

Перший аспект стосується визначення в законі змісту та обсягу прав на публічну інформацію, а другий – законодавчого регулювання процесу реалізації цих прав. Тільки за умови існування та ефективного функціонування обох елементів можна стверджувати, що в державі наявні юридичні гарантії права на публічну інформацію.

У науковій літературі існує критичний підхід до твердження, що гарантії прав людини є елементом лише частини механізму правового регулювання, пов'язаної із забезпеченням реалізації цих прав. Дослідники зазначають, що питання про гарантії виникає при переході від повинного до сущого, і що вони є важливим аспектом реальності правового явища, основою для правильного застосування правових норм, забезпечення законності та багатьох інших процесів правової діяльності.

Доречнішим є підхід, за яким юридичні гарантії починаються з їх закріплення на конституційному рівні, після чого відбувається їх деталізація у законах, обов'язкових для виконання органами влади та посадовими особами. Без цього закріплення перехід від теоретичного до практичного забезпечення прав є неможливим.

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

Гарантії мають власний зміст, що відрізняється від змісту самого права людини. Реалізація права є завданням його носія, тоді як здійснення гарантій є обов'язком суб'єкта, що їх забезпечує. Отже, якщо суб'єкт права не використовує свої можливості та не проявляє ініціативу у реалізації права, юридичні та інші гарантії залишатимуться лише у вигляді законодавчих норм, без перетворення на юридичні факти. Для того щоб гарантії стали дієвими, потрібні індивідуальні дії від суб'єктів публічної влади. У разі, якщо людина не реалізує свої права, відповідні юридичні гарантії теж не будуть реалізовані, хоча продовжуватимуть існувати як нормативні приписи, а не як діяльність з їх впровадження. Таким чином, гарантії прав людини стають дієвими тільки одночасно з реалізацією самого права його носієм.

Ці загальні принципи щодо визначення юридичних гарантій та їх взаємозв'язку з правами і обов'язками людини і громадянина є основою для формулювання змісту юридичних гарантій права на доступ до інформації в ПУ.

Юридичні гарантії права на доступ до інформації в ПУ починаються з закріплення в нормах Конституції, що визначає подальше законодавче регулювання. Конституційне визначення інформаційних прав людини у контексті обов'язку органів влади та їх посадових осіб, включаючи законодавця, діяти на основі Конституції України, а також положення статті 92, що встановлює визначення прав людини та їх гарантій виключно законами України, складає конституційну гарантію законодавчого регулювання реалізації цих прав.

Відповідно до ч. 3 ст. 34 Конституції України встановлено, здійснення прав на 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 чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримки авторитету та неупередженості правосуддя.

Це викликає питання щодо того, чи стосується зазначена вимога права на доступ до публічної інформації. Адже стаття 50 Конституції України гарантує кожному право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення, при цьому вказується, що така інформація не може бути засекречена. Однак у цій статті не згадуються можливі обмеження на доступ до цієї інформації, і навіть заборонено її засекречувати будь-кому. Це означає, що право на доступ до цієї конкретної інформації є необмеженим, на відміну від інших інформаційних прав, зазначених у статті 34 Конституції України.

Такий висновок підтверджується і положеннями частини першої статті 64 Конституції України, яка зазначає, що конституційні права і свободи

людини не можуть бути обмежені, окрім випадків, передбачених самою Конституцією. Проте частина друга цієї ж статті дозволяє тимчасові обмеження конституційних прав людини, за винятком тих, що визначені конкретними статтями Конституції. Статті 32, 34 та 50 не входять до цього списку, тому права людини на інформацію, зокрема на доступ до публічної інформації та інформації про стан довкілля, можуть піддаватися обмеженням у разі введення воєнного чи надзвичайного стану, але лише на обмежений період часу.

Іншою конституційною гарантією захисту інформаційних прав людини, зокрема права на доступ до публічної інформації, є положення статті 55 Конституції України. Відповідно до цієї статті, суб'єктами цієї юридичної гарантії є суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Конституційний Суд України. Важливо, що ця юридична гарантія не може бути обмежена, навіть тимчасово, під час воєнного або надзвичайного стану.

Конституційні гарантії права на доступ до публічної інформації отримують більш чітке та конкретне визначення в процесі їх законодавчої деталізації. Це забезпечується через прийняття відповідних нормативних актів, зокрема через Закон України «Про доступ до публічної інформації», який є основним документом для регулювання цієї сфери.

Відповідно до чт. 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації», право на доступ до інформації в ПУ гарантують: 1) обов'язки розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом; 2) визначення розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; 3) максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації; 4) доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; 5) здійснення парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав

на доступ до публічної інформації; 6) юридична відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

На підставі аналізу вказаної норми стає очевидним, що види гарантій запропоновані без виокремлення чіткого критерію. Наприклад, серед запропонованих гарантій зазначено гарантії організаційного характеру (пункти 2, 5), процесуального характеру (пункти 3, 4), правоохоронного характеру (пункт 6), гарантії юридичні та суспільні (пункт 4). У зв'язку з цим необхідно визначити критерій, за яким у законі визначено перелік юридичних гарантій.

На наш погляд, таким критерієм можуть бути загальні функції держави, які охоплюють діяльність усіх органів та посадових осіб держави. До окреслених функцій належать законодавча, адміністративна (виконавча) та правоохоронна функції [130, с. 19-21]. За аналогією, юридичні гарантії прав людини можуть бути класифіковані на законодавчі, адміністративно-виконавчі та правоохоронні гарантії. Таким чином, усі види гарантій, зазначені в статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації», можна віднести до однієї з цих трьох категорій.

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

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

Можна розглядати як одну з юридичних гарантій досліджуваного права також положення про безкоштовне надання інформації на запит, зазначене в

частині першій статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Низку юридичних гарантій права на доступ до публічної інформації передбачає розділ V Закону «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації». Які ми проаналізуємо пізніше.

У практичному забезпеченні права на доступ до інформації в ПУ виникає низка проблем. Одна з них полягає в тому, що органи державної влади, які є розпорядниками публічної інформації, повинні забезпечити доступ до неї, але водночас виконують роль гаранта цього доступу. Це створює певні труднощі, оскільки на практиці призводить до порушень Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інформаційних прав громадян. Така ситуація спостерігається як у діяльності державних органів, так і в роботі органів місцевого самоврядування. Зокрема, органи влади розробляють «переліки інформації, що не підлягає оприлюдненню», і керівники цих органів, відповідно до вимог закону, повинні гарантувати доступ до публічної інформації, однак можуть на власний розсуд додавати інформацію до цих переліків і обмежувати доступ до неї громадянам.

У таких випадках виникає питання щодо юридичних гарантій, які мають правоохоронний характер. Одними з найважливіших таких гарантій є судовий захист права на доступ до інформації в ПУ та діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

2.3. Діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини як гарантія права особи на доступ до інформації в публічному управлінні

Діяльність Уповноваженого з прав людини щодо створення умов для реалізації та охорони конституційного права особи на доступу до публічної інформації в Україні не досліджувалася. І перед нами постали завдання стосовно характеристики таких змістовних елементів названого права як створення Уповноваженим з прав людини сприятливих організаційних і

правових умов для реалізації названого права, а також його захисту й охорони від правопорушень у внутрішній і зовнішній діяльності Уповноваженого з прав людини.

Проблема дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації, діяльність омбудсмена України із створення умов для його реалізації та охорони дедалі більше цікавить юристів учених і практиків. Підсилюється постійний інтерес щодо названої проблеми роллю омбудсмена України в демократизації суспільства, пошуком механізмів забезпечення прав людини, включаючи і створення умов та охорону права на доступ до публічної інформації. Особливо гостро постає названа проблема в умовах кіберзагроз та інформаційної війни, яка ведеться з боку російської федерації.

На наше переконання, актуальною і відкритою до наукового дискурсу є категорія інформаційного суверенітету. Це один з різновидів важливого інституту конституційного права, що залишається практично недослідженим, тому видаються і очевидними негативні наслідки для українського соціуму, національної безпеки, національного інформаційного простору тощо. Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про невелику кількість авторів, які цікавлять забезпеченням омбудсманом реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Діяльності органів Української держави, включаючи і Уповноваженого з прав людини щодо забезпечення прав людини аналізували різні автори.

О.В. Негодченко розглядає гарантії забезпечення прав і свобод людини і підкреслює, що одною з таких гарантій є звернення за захистом особи своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. У той же час О.В. Негодченко наголошує на тому, що в українського омбудсмена немає достатніх повноважень для ефективного здійснення функції створення сприятливих умов та охорони прав і свобод людини. Статус омбудсмена слід удосконалювати в напрямку надання йому повноважень юридичного представництва тих осіб, які звернулися до нього за забезпеченням своїх прав. Він також пропонує надати омбудсмену повноваження для проведення

дизнання і, навіть, розслідування найважливіших справ, щодо порушень прав і свобод особи [131, с. 256-257].

Відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 1).

Уповноважений з прав людини здійснює парламентський контроль і забезпечує конституційне право особи на доступ до публічної інформації шляхом створення сприятливих умов для його реалізації й охорони. Проте ефективність механізму забезпечення ним публічної інформації потребує удосконалення діючого законодавства, що ми й пропонуємо зробити.

З метою створення сприятливих умов для реалізації конституційного права особи на доступ до інформації в ПУ та охорони названого права Уповноважений з прав людини має можливість реалізовувати ряд прав, визначених ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р.

Застосування Уповноваженим з прав людини форм і методів діяльності для створення умов та охорони реалізації права на доступ до публічної інформації відзначається правовим і організаційним характером. Серед правових форм діяльності Уповноваженого з прав людини можна назвати акти реагування, до яких відносяться: а) конституційне подання; б) подання; в) пропозиції щодо удосконалення законодавства, заяви, клопотання тощо.

Конституційне подання Уповноваженого з прав людини – це акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та

Кабінету Міністрів України, правового акта АР Крим, які регулюють питання доступу до публічної інформації або з метою дати офіційне тлумачення норм Конституції України та законів України, якими регулюються питання доступу до публічної інформації [132].

Подання Уповноваженого з прав людини є важливою формою реагування на порушення конституційного права особи на доступ до публічної інформації. В якості незалежного контролера, омбудсмен України має право звертатися до відповідних органів з метою усунення виявлених порушень цього права. Крім того, Уповноважений з прав людини може ініціювати вдосконалення законодавства у сфері забезпечення доступу до публічної інформації, вносячи пропозиції щодо змін та доповнень, що сприятимуть кращому регулюванню цієї важливої сфери. Це дозволяє створити сприятливі умови для реалізації та захисту цього права в Україні.

Організаційними формами діяльності Уповноваженого з прав людини щодо створення умов для реалізації та охорони права на доступ до публічної інформації є:

а) Здійснення парламентського контролю самостійно — Уповноважений з прав людини має право безпосередньо здійснювати контроль за дотриманням прав людини, зокрема у сфері доступу до публічної інформації, через звернення до парламенту або інші органи, ініціюючи розгляд важливих питань у цій сфері.

б) Організація діяльності через Секретаріат, консультативну раду та своїх представників — Уповноважений може створювати спеціальні структури, такі як Секретаріат, консультативні органи або залучати представників для організації та ефективного здійснення контролю, аналізу та сприяння в реалізації права на доступ до публічної інформації. Це забезпечує більш ефективну координацію та виконання завдань, що стоять перед омбудсменом.

Відповідно до законодавства України Уповноважений з прав людини здійснює захист усіх прав і свобод (включаючи конституційне право особи на

доступ до публічної інформації) у сфері правовідносин, що виникають при їх реалізації громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Він має здійснювати усі необхідні заходи, передбачені законодавством України щодо поновлення порушеного права [132].

У науковій літературі акцентується увага на теоретичних проблемах, що мають безпосередній зв'язок з практичною реалізацією права особи на доступ до публічної інформації. Окремо виділяються питання захисту і поновлення конституційних прав і свобод людини і громадянина. Це включає боротьбу з порушеннями цих прав з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Порушення може мати вигляд неправомірних обмежень доступу до інформації, що є важливим елементом забезпечення свободи та демократії.

Таким чином, теоретичні дослідження з цієї теми обговорюють важливість забезпечення належного правового механізму для захисту права на доступ до інформації в ПУ, створення ефективних засобів для поновлення порушених прав громадян, а також вдосконалення відповідних процедур та органів, що займаються цим питанням.

Н.О. Задорожна підкреслює, що інститут омбудсмана є необхідним елементом національної системи захисту прав людини і розглядає його як елемент механізму захисту прав людини і громадянина. Характеризується незалежність омбудсмана, максимальну неформальність та гнучкість процедури звернення за захистом прав і розгляду звернень, різні його моделі та функції захисту [133, с. 94]. Таким чином, вчена стверджує, омбудсман входить до системи механізму захисту прав людини і громадянина.

К.О. Закоморна вважає, що незалежність Уповноваженого з прав людини доводиться його функціональною самостійністю від органу, що його призначає. Названа ознака досягається такими способами: а) існуванням

неоднакового порядку призначення Уповноваженого з прав людини; б) визначенням чіткої регламентації його припинення повноважень та звільнення з посади; в) законодавчою заборобою чинити будь-який тиск на Уповноваженого з прав людини; г) продовженням функціонування Уповноваженого з прав людини після строкового чи дострокового припинення повноважень органом, який призначив омбудсмена [134]. Отже, К.О. Закоморна робить висновок, що Уповноважений з прав людини забезпечує захист конституційних прав і свобод, включаючи право на доступ до публічної інформації, незалежно від діяльності Верховної Ради України. Цей аспект є важливим з практичної точки зору, оскільки дозволяє ефективно реалізувати захист прав громадян, навіть у випадках, коли парламентська діяльність не забезпечує належного контролю чи змін у відповідному законодавстві.

Той факт, що Уповноважений з прав людини як захисник конституційного права особи на доступ до інформації в ПУ здійснює парламентський контроль за додержанням прав людини підкреслюють О.В. Марцеляк, Н.В. Камінська і Ю.М. Тодика. Вчені досліджують різні моделі омбудсмена і виділяють законодавчу (парламентську) та виконавчу моделі, квазіомбудсманів, колегіальні омбудсманські служби, спеціалізованих омбудсманів, регіональних та місцевих омбудсманів та розглядають омбудсмана України як парламентського [135]. Отже, науковці акцентують увагу на існуванні різних світових моделей омбудсмана та підкреслюють, що Уповноважений з прав людини відіграє важливу роль у захисті конституційних прав і свобод громадян. Це відбувається через здійснення парламентського контролю за дотриманням зазначених прав, включаючи право на доступ до публічної інформації. Тобто, омбудсман не тільки захищає права, а й активно контролює виконання законодавства у цій сфері.

Уповноважений з прав людини здійснює захист і поновлення окремих груп конституційних прав і свобод (громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних, особистих тощо) [136]. Так, О.Б. Горова досліджує конституційні громадянські права людини в Україні, механізми їх захисту з

боку правоохоронних органів держави і розглядає Уповноваженого з прав людини як посадову особу держави, діяльність якої прямо пов'язана із захистом конституційних громадянських прав людини і громадянина. Вона підкреслює, що захист громадянських прав перестав бути проблемою конкретної держави і має міждержавний характер, а український омбудсман і омбудсмани багатьох країн світу є активним захисником громадянських прав людини і громадянина в межах території України. за її межами щодо громадян України [137]. Отже, О.Б. Горова однією з ознак захисту Уповноваженим з прав людини називає його міжнародно-правові можливості на підставі міжнародного і національного законодавства.

А.І. Хальота обґрунтовує важливість захисту прав людини шляхом звернення особи до Уповноваженого з прав людини (ч. 3 ст. 55 Конституції України) з метою звільнення від чиновницького свавілля у вигляді як незаконних дій, так і їх бездіяльності, від їх незаконних рішень та наказів, у результаті чого порушуються права та свободи людини, підривається авторитет державної влади в Україні, порушується режим законності та правопорядку. На наше переконання, це недопустимо при розвитку правової держави і такі негативні правові явища потребують викорінення. Держава (включаючи і Уповноваженого з прав людини) здійснює діяльність з попередження правопорушень органами держави та її посадовими особами, контроль за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, припиняє правопорушення, вчиняє дії, спрямовані на притягнення винних до юридичної відповідальності. У свою чергу, держава дає можливість кожній людині брати участь у подоланні бюрократії, некомпетентності і небажанні посадовців виконувати свої обов'язки. Дані можливості закріплені в Конституції України як конституційні особисті права людини протидіяти чиновницькому свавіллю. Серед інших сюди можна віднести і звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого з прав людини [138].

Тобто, А.І. Хальота у зміст захисту прав людини включає створення умов для реалізації та охорони названих прав. Серед ознак діяльності Уповноваженим з прав людини, що спрямована на їх захист, він характеризує конституційне закріплення повноважень Уповноваженого з прав людини, спрямовану на попередження порушень конституційних прав (включаючи право особи на доступ до публічної інформації).

В.В. Букач досліджує захист і поновлення Уповноваженим з прав людини політичних конституційних прав і свобод людини і громадянина. На його думку, звернення до Уповноваженого з прав людини за захистом і поновленням порушеного конституційного політичного права закріплено ст. 55, 85, п.17, 101 Конституції України [139, с. 115, 117]. Отже, однією з ознак захисту і поновлення Уповноваженим з прав людини конституційних прав вважається їх конституційне закріплення і регулювання.

Діяльність Уповноваженого з прав людини щодо захисту та поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації полягає у взаємодії між Уповноваженим та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, що зобов'язані виконувати свої обов'язки у процесі реалізації цього права. Мета цієї діяльності — припинення порушень, притягнення винних до відповідальності, поновлення порушеного права та відшкодування спричиненої шкоди. Така діяльність ґрунтується на принципах:

- верховенства права та законності;
- пріоритету прав людини та громадянина;
- оперативного реагування на порушення;
- невторчання у законну діяльність правоохоронних та інших органів держави;
- взаємодії з інститутами публічної влади та громадськими організаціями.

Уповноважений з прав людини, здійснюючи визначені нормами права дії щодо захисту конституційного права на доступ до публічної інформації та

його поновлення, реалізує принципи верховенства права та законності [136]. Межі діяльності Уповноваженого з прав людини визначені міжнародно-правовими нормами, до обов'язковості яких Верховна Рада України дала свою згоду. Ці норми регулюють правовідносини в Україні разом із внутрішньодержавними нормативними актами.

Основою діяльності Уповноваженого з прав людини є пріоритет прав людини та громадянина. Він здійснює парламентський контроль за дотриманням обов'язків органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також їх посадовими та службовими особами. У випадку виявлення порушення конституційного права особи на доступ до публічної інформації, Уповноважений з прав людини збирає відомості про порушення, досліджує факти, складає висновок і розробляє акт реагування на правопорушення. Для отримання необхідної інформації, він має право без перешкод відвідувати будь-які органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, включаючи місця тримання затриманих, пенітенціарні установи, психіатричні лікарні, опитувати осіб, що там перебувають, та отримувати дані про умови їх утримання.

Досліджуючи факти порушення конституційного права Уповноважений з прав людини може: а) запрошувати фізичних, посадових та службових осіб для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі; б) знайомитися з документами, у тому числі таємними, в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, установах, організаціях, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах та здійснювати інші дії, спрямовані на встановлення істини по справі [136, 132].

У своїй діяльності Уповноважений з прав людини оперативно реагує на порушення шляхом направлення подань до названих органів і посадових осіб та не втручається у законну діяльність правоохоронних органів, інших органів

держави і місцевого самоврядування. Його діяльність доповнює існуючі засоби захисту конституційного права особи на доступ до публічної інформації, не відміняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод [136].

Здійснюючи свою діяльність, Уповноважений з прав людини організує взаємодію з владними інституціями та громадськими об'єднаннями. Органи державної влади та місцевого самоврядування, громадські об'єднання, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, посадові та службові особи, до яких звернувся Уповноважений, зобов'язані співпрацювати з ним і подавати йому необхідну допомогу, зокрема: 1) забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у т. ч. на засадах, визначених нормативними актами про охорону державної та службової таємниць; 2) надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень. Відмова органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб від співпраці, а також умисне приховування або надання неправдивих даних, будь-яке незаконне втручання в діяльність Уповноваженого з метою протидії тягнуть за собою відповідальність згідно з чинним законодавством [138, с 32-33].

Омбудсман приділяє велику увагу формуванню нової стратегії зав'язків з громадськістю. Для налагодження співпраці з громадськими організаціями на засадах прозорості і відкритості при Уповноваженому створено Консультативну раду, до її складу увійшли представники правозахисних організацій, профспілкові діячі, журналісти і науковці (28 осіб) [140].

Механізм захисту і поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації, що реалізується Уповноваженим з прав людини, включає такі ключові елементи: повноваження, функції, організаційні та правові форми, а також методи діяльності. Повноваження Уповноваженого з

прав людини щодо захисту та поновлення цього права, зокрема його права і обов'язки, чітко визначаються в законодавстві, зокрема у Законі України від 23 грудня 1997 року, який містить відповідні положення в розділі четвертому.

Функції Уповноваженого з прав людини у сфері захисту та поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації включають визначені напрямки його діяльності, спрямовані на припинення правопорушень і притягнення винних до юридичної відповідальності. Ці функції охоплюють також прийняття заходів для поновлення порушеного права на доступ до публічної інформації, застосовуючи встановлені норми права, а також визначені форми та методи діяльності, спрямовані на відшкодування заподіяної шкоди.

Різні автори пропонують різні варіанти функцій Уповноваженого з прав людини в контексті захисту права на доступ до інформації в публічному управлінні. Так, Д.М. Котляр до функцій Уповноваженого у сфері реалізації права на доступ до публічної інформації відносить: 1) розгляд скарг на порушення законодавства про доступ до публічної інформації; 2) перевірка (на підставі звернення або за власною ініціативою) діяльності розпорядників на відповідність законодавству про доступ до публічної інформації; 3) посередництво у вирішенні спору між запитувачем та розпорядником; 4) сприяння обізнаності з механізмами реалізації права на доступ до публічної інформації, видання роз'яснень і рекомендацій; 5) організація навчання з питань доступу до публічної інформації; 6) підготовка щорічного звіту щодо стану реалізації права на доступ до публічної інформації [141, с. 65].

Організаційні та правові форми і методи діяльності Уповноваженого з прав людини відіграють важливу роль у захисті та поновленні конституційного права громадян на доступ до публічної інформації. Ці форми включають різноманітні правові та організаційні заходи, спрямовані на припинення порушень та притягнення порушників до відповідальності в сфері доступу до публічної інформації. До таких організаційних форм належать: розгляд звернень громадян, проведення індивідуальних прийомів, організація

їх обробки працівниками Секретаріату, проведення нарад з керівниками органів державної влади, місцевого самоврядування та представниками інших установ, участь у засіданнях органів влади, прокуратури та місцевого самоврядування, моніторинг умов утримання осіб у місцях позбавлення волі та медичних закладах, участь у судових засіданнях, подання альтернативних звітів міжнародним організаціям, а також активне залучення до наукових конференцій, прес-конференцій, публікацій та інтерв'ю.

Основними правовими формами діяльності Уповноваженого з прав людини є контрольна та правозастосовча. Установча та нормотворча форми стосуються внутрішньо-організаційних питань його роботи та діяльності секретаріату, а інтерпретаційна форма не застосовується.

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб. На практиці поряд з поданням і конституційним поданням Уповноважений з прав людини використовує й інші, не передбачені законом форми впливу на посадових осіб, що порушили права людини. До їх числа слід віднести оприлюднення заяв, звернень Уповноваженого з прав людини, надсилання відкритих листів до вищих органів державної влади та їх посадових осіб.

Методи діяльності Уповноваженого з прав людини щодо захисту та поновлення конституційного права людини на доступ до інформації в Україні – це засоби, методи і способи, які Уповноважений застосовує у межах своїх повноважень для реалізації функцій, спрямованих на захист і відновлення цього права.

Поновлення порушеного права та відшкодування спричиненої шкоди є однією з важливих напрямів діяльності Уповноваженого з прав людини щодо забезпечення порушеного права особи доступу до публічної інформації.

Судова практика в Україні свідчить про недостатню роботу Уповноваженого з прав людини в цьому напрямку. Так, згідно Закону України «Про доступ до публічної інформації», особи, чий права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди. За відповідний період судами було розглянуто 20 справ щодо порушення вимог Закону з вимогами про відшкодування шкоди, переважно моральної.

Аналіз практики діяльності Секретаріату Уповноваженого з прав людини з питань поновлення порушеного права особи на доступ до інформації в ПУ свідчить про необхідність покращення діяльності у цьому напрямку.

Отже, діяльність Уповноваженого з прав людини щодо захисту та поновлення конституційного права на доступ до інформації в Україні здійснюється в межах його повноважень, визначених законодавством і з урахуванням міжнародних стандартів. Це включає припинення порушень, притягнення правопорушників до відповідальності, відновлення порушених прав та компенсацію збитків, що виникли через порушення права на доступ до публічної інформації.

2.4. Судовий захист як гарантія конституційного права особи на доступ до інформації

Судовий захист вважається одним з основних елементів гарантування прав і свобод людини.

В.Я. Крижановський вказує, що судовий захист – це право кожної людини на справедливий і відкритий розгляд її справи у суді, що є основною юридичною гарантією прав і свобод людини. Право на судовий захист не підлягає жодним обмеженням, оскільки Конституція України встановила, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених самою Конституцією, а право на

судовий захист прав і свобод не може бути обмеженим навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану (стаття 64 Конституції України). Всі інші нормативно–правові акти (як законодавчі, так і підзаконні) можуть лише визначити порядок реалізації цього права, а не відмінити його чи встановити такі процедури, які ускладнили б або ж зробили насправді неможливим його реалізацію зацікавленими особами [142, с. 8].

П.П. Шляхтун називає судовим захистом право людини звертатися до суду за захистом своїх прав і законних інтересів [143, с. 198]. А на думку І.В. Дашутіна, правом на судовий захист є передбачена законодавством можливість фізичних та юридичних осіб захищати свої права в судах загальної і конституційної юрисдикції. Автор розглядає це право двояко: з одного боку, як одне з конституційних прав людини нарівні з іншими політичними, економічними, соціальними й культурними правами, а з іншого – як право, що закріплює спеціальний механізм захисту всіх без винятку вищезазначених прав [144, с. 12].

Ю.М. Андреев трактує судовий захист як діяльність органів судової влади зі здійснення захисту законних прав та інтересів громадян на основі конституційних принципів, цивільно-правовими способами і засобами, у передбаченій законом процесуальній формі через розгляд спорів, скарг, судовий контроль, прийняття законного і обґрунтованого судового рішення з метою запобігання можливих і припинення здійснюваних правопорушень, усунення перешкод у здійсненні суб'єктивних прав і законних інтересів [145, с. 315].

Ми вважаємо, що судовий захист є важливою гарантією прав і свобод людини та громадянина, що забезпечує реальну можливість їх реалізації шляхом застосування правових механізмів.

Ідея захисту основних прав та свобод людини з визначенням ролі в цьому судової влади набула активного розвитку після закінчення Другої світової війни. 10 грудня 1948 року резолюцією 217А (ІІТ) Генеральної асамблеї ООН була прийнята Загальна декларація прав людини, у статті 8 якої

зазначалося, що кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом [146].

Разом з Конституцією України 1996 року право на судовий захист набуло значення конституційного права людини та громадянина. Водночас, як відзначав В.С. Стефанюк, судові було надано нових функцій, свідченням чого є сформульоване в частині другій статті 124 Конституції України положення, згідно з яким юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. У контексті системи противаг судову владу характеризує юридична можливість впливати на рішення та дії законодавчої і виконавчої влади, «врівноважувати» їх. Надані суду повноваження перетворили його на могутню стабілізувальну силу, здатну захищати права і свободи громадян, оберігати суспільство від руйнівних соціальних спорів [147, с. 16].

Стаття 55 Конституції України встановлює, що права і свободи людини та громадянина захищаються судом. Кожному гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Це дає можливість відстоювати інтереси не тільки конкретного громадянина, а й усього суспільства, сприяючи тим самим забезпеченню режиму законності та правопорядку. Саме правосуддя стало найбільш демократичним й справедливим засобом вирішення різних суперечок, а також є найефективнішим захисним засобом відновлення порушених прав і свобод людини [148, с. 28].

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

забезпечені захистом правосуддя [149, с. 2]. А згідно з п.п. 1 і 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 30 травня 1997 р. №7 «Про посилення судового захисту прав і свобод людини та громадянина», вся діяльність судів повинна підпорядковуватися захисту цих прав та свобод [150].

Аналізуючи вищенаведені положення Конституції України та позиції Верховного Суду України, можна зробити висновок, що з ухваленням Основного Закону судова юрисдикція поширюється на всі суспільні відносини, регульовані правовими нормами, в основі яких лежать суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників цих відносин, зокрема права і свободи людини та громадянина. Закріплення права людини на доступ до публічної інформації на конституційному та законодавчому рівнях передбачає його судовий захист. Специфіка цього захисту полягає в тому, що особа сама вирішує, чи звертатися до суду для захисту свого інформаційного права. Таким чином, судова гарантія, як правило, виникає з моменту, коли суд приймає до розгляду звернення про порушення права людини.

Хоча Закон України «Про доступ до публічної інформації» прямо не передбачає здійснення захисту права людини на доступ до публічної інформації Конституційним Судом України, це все ж таки впливає з його повноважень щодо вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції України, а також щодо офіційного тлумачення актів, що стосуються правового регулювання реалізації цього права.

Варто зауважити, що проблема гарантії права на доступ до публічної інформації перебувала на розгляді Конституційного Суду України, який висловив свою позицію щодо рішення у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року [151]. У цьому рішенні Конституційний Суд України визначив, що збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними

особами є втручанням в її особисте та сімейне життя. Таке втручання допускається винятково у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Положення «у випадках, визначених законом» дає змогу говорити також про суспільний інтерес щодо запитуваної інформації і спиратися на Закон «Про доступ до публічної інформації», в якому, зокрема, прописані норми щодо розкриття інформації, що становить суспільний інтерес. Так, стаття 21 Закону України «Про інформацію» містить перелік відомостей, які не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом, тобто до конфіденційної, а тому доступ до них має бути вільний [151].

Судовий захист права на доступ до публічної інформації в Україні не обмежений системою національних судів, він залучає до себе такий міжнародний судовий орган, як Європейський суд, право звернення до якого повністю ґрунтується на положеннях статті 55 Конституції України, яка передбачає право кожного після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом яких є Україна. Як ми вказали раніше, Україна, як член Ради Європи, у 1977 році ратифікувала Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 4 листопада 1950 р., змінену Протоколами № 3, 5 і 8, а також доповнену Протоколом № 2. Як зазначив Європейський суд з прав людини, «Конвенція має на меті захист не теоретичних чи ілюзорних, а конкретних і дієвих прав» [152, с. 83].

У сучасних умовах це є складовою частиною національного законодавства, а зміни в правовому регулюванні відносин між державою та громадянином пов'язані безпосередньо з функціонуванням Європейського суду з прав людини. Рішення цього суду, відповідно до Конвенції та Конституції України, стають частиною законодавчої системи країни.

Європейська конвенція визначає функціонування Європейського суду з прав людини та його вплив на правову систему України на новій

методологічній основі. Це пов'язано з тим, що до Європейського суду здебільшого надходять заяви, що оскаржують дії органів виконавчої влади у межах виконання ними адміністративних функцій. Діяльність органів виконавчої влади традиційно регулювалася національними правовими засобами, з акцентом на захист інтересів держави. Натомість міжнародно-правові акти, зокрема Європейська конвенція, зосереджені на захисті прав особи (громадянина) від неправомірних дій державних органів. Ці акти оцінюють діяльність держави з погляду її впливу на права громадян і на систему захисту їхніх прав та законних інтересів від зловживань з боку влади.

Європейська конвенція зобов'язує державу забезпечувати громадянам на території України дотримання демократичних стандартів, встановлених європейським співтовариством, у таких важливих сферах, як право на життя, право на свободу та особисту недоторканність, заборона катувань, право на повагу до приватного та сімейного життя, свобода думки, совісті та віросповідання, свобода вираження поглядів, свобода зібрань та об'єднань, заборона дискримінації, захист права власності, право на справедливий судовий розгляд та інші. Ці обов'язки виникають з того, що Україна є учасницею Європейської конвенції. Європейський суд з прав людини займає унікальне місце в системі захисту прав громадян України, оскільки вирішує спори, пов'язані з дотриманням норм Конвенції. При цьому він керується не лише положеннями національного законодавства, але й принципами Європейської конвенції та "постійною юриспруденцією суду", що робить його інститутом, спрямованим на вирішення публічно-правових спорів.

Європейський суд з прав людини вперше ухвалив рішення з питань доступу до інформації, яка перебуває в розпорядженні держави, у 1987 році у справі «Леандер проти Швеції». У цьому рішенні сформульовано тогочасний підхід Європейського Суду стосовно питання доступу до архівів спецслужб, які містили інформацію про особу пана Леандера, що оскаржував у своєму зверненні до конвенційних органів порушення статті 8 та статті 10 Конвенції. В цьому рішенні Суд уперше сформулював свою позицію стосовно отримання

заявником інформації, що перебуває в державних органах. Згідно з цією позицією, положення Статті 10 про «свободу одержувати інформацію» Конвенції в цілому забороняє урядові обмежувати будь-кого в одержанні ним інформації, яку інші хотіли б або були не проти йому передати [153, с. 6-7].

Одним із фундаментальних рішень Європейського суду з прав людини щодо порушення права доступу до інформації вважають рішення у справі Угорської спілки громадянських свобод проти Республіки Угорщина. Заявник стверджував, що рішення судів Угорщини про відмову йому в доступі до інформації про парламентську скаргу, що перебувала на розгляді Конституційного суду, становить порушення його права на доступ до інформації, яка представляє суспільний інтерес. Сутність спору полягала в тому, що 14 вересня 2004 р. Угорська спілка громадянських свобод, заявленою метою якої є сприяння основоположним правам і посилення громадянського суспільства й верховенства права в Угорщині та яка є активною у веденні політики з питань обігу наркотиків, попросила Конституційний суд надати їй доступ до скарги депутата парламенту, що в цей час перебувала на розгляді Конституційного суду і містила запит про конституційний розгляд деяких останніх поправок до Кримінального кодексу стосовно злочинів, пов'язаних з наркотиками. Як на підставу запиту заявник посилався на статтю 19 Закону від 1992 року про захист персональних даних і публічний характер даних, що представляють суспільний інтерес. 12 жовтня 2004 року Конституційний суд відхилив цей запит без консультації з депутатом, пояснивши, що скарга, яка перебуває на розгляді, не може бути доступною стороннім без згоди її автора. 10 листопада 2004 року заявник подав позов проти Конституційного суду, в якому просив Будапештський обласний суд зобов'язати відповідача надати йому доступ до скарги відповідно до статті 21 (7) вказаного Закону 1992 року. 13 грудня 2004 року Конституційний суд ухвалив рішення щодо конституційності оспорюваних поправок до Кримінального кодексу. Рішення містило коротку інформацію про скаргу і було оприлюднене.

У цьому випадку постало питання, чи може захист персональних даних обмежувати доступ до публічної інформації, яка має суспільний інтерес. Виходячи з цього, угорська організація громадських свобод звернулася до Європейського суду з прав людини, оскаржуючи рішення угорського суду, яке, на думку заявника, порушувало його право на доступ до інформації, що становить суспільний інтерес, та порушувало статтю 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Заявник стверджував, що відмова в доступі до цієї інформації порушує його право на свободу вираження думки та на отримання і передачу інформації.

Уряд Угорщини визнав, що було порушено право заявника на доступ до інформації, але зазначив, що Конституція Угорщини дозволяє втручання в це право з огляду на захист персональних даних. Закон "Про дані" забороняє надавати доступ до персональних даних без згоди особи, що є суттєвим для захисту особистої інформації.

Європейський суд з прав людини підкреслив, що стаття 10 Конвенції не допускає обмежень, які фактично є непрямою цензурою, коли державні органи перешкоджають збору інформації. Суд зазначив, що функція преси полягає не лише в зборі інформації, але й у проведенні громадських обговорень, що є невід'ємною частиною свободи преси. Крім того, громадські організації також повинні мати можливість брати участь в обговоренні суспільно важливих питань.

Таким чином, Суд вирішив, що організація, яка брала участь у захисті свободи інформації, має право виступати на захист демократії, так само як і преса.

З погляду Європейського суду, подання заяви на предмет розгляду конституційності кримінального законодавства, особливо членом парламенту, без сумніву, становить суспільний інтерес. Отже, позивача було залучено до законного збору інформації з питань суспільної необхідності, а органи влади втрутилися в підготовчий етап цього процесу, створивши адміністративні перешкоди. Виняткове право монополії на інформацію у реалізації

Конституційного суду Угорщини набуло вигляду цензури. Беручи до уваги, що метою заявника було доведення до громадськості інформації, зібраної внаслідок подання конституційної скарги з питань, пов'язаних із наркотичними засобами, і проведення народного обговорення із зазначеного питання, право заявника на інформацію було порушено, тобто відбулося втручання у права позивача, визначені у ст. 10 Конвенції [153, с. 135].

Як бачимо, у позиції Європейського суду з прав людини свобода доступу до інформації має доволі широке тлумачення, адже суд трактує це право як таке, що має на меті в більшій мірі заборону на обмеження державою доступу особи до інформації, яку інші хочуть або можуть захотіти отримати. У своїх висновках у описаній справі Суд зазначив, що ця справа стосується саме втручання на основі цензурної сили монополії на інформацію, що неприпустимо, оскільки до обов'язків держави щодо преси та громадських об'єднань як «сторожових псів демократії» [153, с. 132] належить також знищення бар'єрів для виконання пресою покладених на неї функцій, коли вони виникають винятково через монополію інформації, утримувану органами влади.

ЄСПЛ зазначив, що із зазначеної конституційної скарги неможливо дізнатися подробиці особистого життя члена парламенту, тому не відбувається втручання в його приватне життя. Однак, оскільки сам депутат повідомив пресу про подання цієї скарги, він фактично ідентифікував себе з думкою щодо цього суспільного питання. ЄСПЛ підкреслив, що, приховуючи інформацію під виглядом захисту персональних даних і таким чином цензуруючи пресу, політики створюють серйозну загрозу свободі самовираження в політичній сфері, особливо в питаннях, які мають суспільний інтерес. Розглянуте рішення встановлює правило, відповідно до якого державні органи, включаючи парламент та його членів, а також суди, зобов'язані публікувати інформацію, якою вони володіють згідно із законом, особливо ту, що є важливою для проведення громадських обговорень стосовно суспільно важливих питань. Завдяки цьому праву на доступ до інформації

громадськість отримує інструмент впливу на прийняття рішень державного значення, а також має можливість захищати права громадян і боротися з корупцією.

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

Нарешті, необхідно зазначити, що Європейський суд визнав порушення статті 10 у справі, в якій органи влади Туреччини запровадили надто жорсткі умови цензури шкільних підручників, які призначалися для початкових шкіл греків-кіпріотів у північній частині Кіпру («Кіпр проти Туреччини» (2001 р.) [154].

На наше переконання, рішення Європейського суду мають важливе значення як для формування практики реалізації Закону України «Про доступ до публічної інформації», наповнюючи конкретним змістом права людини, сформульовані у загальних термінах в Європейській конвенції з прав людини, так і для визначення юридичних гарантій інформаційних прав, серед них і права людини на доступ до публічної інформації [152, с. 6].

Судовий захист розглядають в літературі як основну гарантію права людини на доступ до публічної інформації, вона займає важливе місце в системі гарантій реалізації конституційних прав людини і громадянина. Цю

думку висловлюють автори коментаря до Закону України «Про доступ до публічної інформації», які зазначають, що при його підготовці враховувалася судовою практика застосування вказаного Закону після набуття ним чинності [155].

Усе це дозволяє говорити про кілька аспектів судового захисту як ключової гарантії права людини на доступ до публічної інформації, що дає можливість виділити різні способи та форми цієї гарантії.

По-перше, безпосередній судовий захист права конкретної особи на доступ до інформації в ПУ здійснюється через адміністративні суди, зокрема Верховний Суд, під час розгляду відповідних справ. Це є основною судовою юридичною гарантією, яка є найбільш поширеним методом захисту цього права.

По-друге, судовий захист права людини на доступ до інформації в ПУ реалізує орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України, але не шляхом безпосереднього захисту суб'єктивного права конкретної особи, а через забезпечення прав людини в загальному. Фактично, цей Суд здійснює захист права людини на рівні нормативно-правового регулювання, визнаючи неконституційними акти, що порушують це право, або тлумачачи зміст відповідних статей Конституції України. Таким чином, Конституційний Суд захищає право на доступ до інформації в ПУ для конкретної особи опосередковано. Це можна трактувати як законодавчу юридичну гарантію, яку забезпечує Конституційний Суд, доповнюючи діяльність законодавчої влади.

По-третє, судовий захист конституційного права на доступ до інформації в ПУ здійснюється також Європейським судом з прав людини. В цьому випадку, на нашу думку, маємо не просто юридичну, а міжнародну гарантію права людини, що охоплює як індивідуальне право конкретної сторони у справі (судова гарантія), так і загальне право інших осіб (законодавча гарантія). Оскільки рішення Європейського суду з прав людини стають орієнтиром для національних судів і впливають на судову практику в різних країнах.

Особливість судового захисту як юридичної гарантії права на доступ до інформації в ПУ полягає в тому, що він застосовується лише тоді, коли виникають перешкоди або неможливість реалізувати це право, тобто коли є порушення суб'єктивного права у конкретних правовідносинах. Людина звертається до суду саме в таких ситуаціях, а не коли її право вже здійснене без перешкод. У таких випадках суд виступає як суб'єкт гарантії, захищаючи право людини та виконуючи загальний обов'язок держави, закріплений у статті 3 Конституції України, щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

На нашу думку, визнання або підтвердження права людини судом можна трактувати як його утвердження. Суд забезпечує реалізацію цього права шляхом зобов'язання відповідного суб'єкта виконати його обов'язки. Це також включає притягнення правопорушника до юридичної відповідальності та покладення на нього обов'язку відшкодувати шкоду, спричинену порушенням права людини.

Отже, способами судового захисту прав людини, зокрема права на доступ до публічної інформації, ми вважаємо такі:

1. Визнання або підтвердження права.
2. Зобов'язання суб'єкта виконати його обов'язки та забезпечити здійснення права людини.
3. Застосування заходів юридичної відповідальності до правопорушника.
4. Судове зобов'язання правопорушника відшкодувати шкоду, завдану порушенням його обов'язків щодо права людини.

Вказані способи ми пропонуємо розглядати як форми судового захисту права людини як найбільш важливої юридичної гарантії останнього. Якщо визнання або підтвердження права, зобов'язання суб'єкта обов'язку виконати його та зобов'язання правопорушника відшкодувати шкоду, завдану порушенням права, прямо стосуються права конкретної людини, то застосування заходів юридичної відповідальності до правопорушника

прямого відношення до захисту права конкретної людини не має, воно призначене для забезпечення реалізації цього права всіма його суб'єктами. Як зазначає Т.А. Костецька забезпечення права на інформацію – завдання не просте і потребує вирішення цілого комплексу питань юридичного, організаційного і технологічного характеру [156, с. 4].

Судовий захист є юридичною гарантією права людини лише тоді, коли громадянин має безперешкодний доступ до правосуддя. Зазвичай звернення до суду є найбільш поширеним методом захисту конституційного права на доступ до інформації в ПУ.

Конституційний Суд України здійснює захист цього права на нормативному та законодавчому рівні, визнаючи неконституційними нормативні акти, що порушують право на доступ до інформації в ПУ, або тлумачачи відповідні статті Конституції України. Тому діяльність Конституційного Суду можна віднести до законодавчої гарантії конституційного права на доступ до інформації в ПУ.

Що стосується судового захисту права на доступ до інформації в ПУ в Європейському суді з прав людини, це є міжнародною гарантією цього права. Оскільки рішення Європейського суду з прав людини не лише захищають індивідуальні права позивача (судова гарантія), але й встановлюють орієнтири для національної судової практики в різних державах (законодавча гарантія).

ВИСНОВКИ

Під час написання кваліфікаційною роботи було зроблено наступні висновки.

1. На підставі аналізу підходів вчених та аналізу законодавчо закріпленого визначення поняття ПІ, можна стверджувати, що публічною є інформація, яка опосередковує публічні владні управлінські правовідносини. Окремого ґрунтовного аналізу ПІ в контексті конституційної гарантії доступу до такої інформації потребує питання щодо того, чому певна інформація фактично характеризується загальнодоступністю та масовістю поширення, а інша такими ознаками не володіє, а в певних випадках взагалі підлягає обмеженню (повному або частковому).

2. Категорія «доступ до інформації» є універсальною, що підтверджується наступним. Абсолютна більшість вітчизняних вчених тлумачать поняття «доступ» до інформації через певну «можливість» вчинення певних дій з інформацією. Такий підхід позбавляє термінопоняття «доступ до інформації» власного змісту, оскільки категорія «можливість» застосовна до нескінченної кількості дій із інформацією – отриманням, ознайомленням, копіюванням, розмноженням, знищенням, приховуванням тощо. Тому, визначаючи «доступ» як «можливість» вчинення певних дій щоразу вимагає чіткого зазначення певного «набору» дій, які «можливо вчиняти» щодо інформації. Визначення «доступу» до інформації як методу, за допомогою якого зв'язку суб'єкта з інформацією (об'єктом), застосування якого може забезпечити фактичне сприйняття та використання інформації суб'єктом інформаційних правовідносин, тобто робить інформацію (об'єкт) належним суб'єкту, запропоноване нами, не вимагає деталізації дій, що їх «можливо» вчиняти щодо інформації.

3. Зміст конституційного права особи на доступ до інформації в ПУ являє собою сукупність потреб та інтересів людини, закріплених нормами чинного законодавства, що передбачають доступ до інформації в ПУ шляхом

її регулярного та оперативного оприлюднення або надання за запитом приватних осіб, та передбачають можливість вільно користуватися такою інформацією на розсуд особи. До складових елементів змісту конституційного права особи на доступ до інформації в ПУ належать: 1) правомочність отримання інформації в ПУ з різних джерел, приміром, через офіційні друковані видання, офіційні веб-портали суб'єктів владних повноважень, інформаційні стенди та в будь-який інший спосіб; 2) правомочність вимагати від суб'єктів владних повноважень здійснювати оприлюднення інформації в ПУ та надавати таку інформацію у відповідь на інформаційні запити; 3) правомочність у вигляді користування соціальним благом через вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації в ПУ; 4) правомочність здійснювати оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в адміністративному або судовому порядку.

4. Право на доступ до інформації дістало закріплення в низці законодавчих актів, серед яких центральне місце посідає Конституція України. Окрім того, нормативне регулювання права на доступ до інформації в ПУ здійснюється низкою законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, а саме Законами України «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», укази Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні», «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади», «Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади», «Про Доктрину інформаційної безпеки України» тощо.

5. Юридичні гарантії – це правові дії чи акти, які зобов'язують державні та самоврядні органи влади й їхніх посадових осіб забезпечувати належне виконання юридичних обов'язків, що сприяють реалізації прав суб'єктів, зокрема права людини на доступ до публічної інформації. Першими юридичними гарантіями прав і свобод людини виступають заходи юридичної відповідальності, які держава застосовує до порушників цих прав. До юридичних гарантій також слід відносити інші примусові заходи, що використовуються у разі порушень. Юридичні гарантії права на доступ до інформації в ПУ починаються з закріплення в нормах Конституції, що визначає подальше законодавче регулювання. Конституційне визначення інформаційних прав людини у контексті обов'язку органів влади та їх посадових осіб, включаючи законодавця, діяти на основі Конституції України, а також положення статті 92, що встановлює визначення прав людини та їх гарантій виключно законами України, складає конституційну гарантію законодавчого регулювання реалізації цих прав.

6. Аналіз практики діяльності Секретаріату Уповноваженого з прав людини з питань поновлення порушеного права особи на доступ до інформації в ПУ свідчить про необхідність покращення діяльності у цьому напрямку. Отже, діяльність Уповноваженого з прав людини щодо захисту та поновлення конституційного права на доступ до інформації в Україні здійснюється в межах його повноважень, визначених законодавством і з урахуванням міжнародних стандартів. Це включає припинення порушень, притягнення правопорушників до відповідальності, відновлення порушених прав та компенсацію збитків, що виникли через порушення права на доступ до публічної інформації.

7. Судовий захист є юридичною гарантією права людини лише тоді, коли громадянин має безперешкодний доступ до правосуддя. Зазвичай звернення до суду є найбільш поширеним методом захисту конституційного права на доступ до інформації в ПУ. Конституційний Суд України здійснює захист цього права на нормативному та законодавчому рівні, визнаючи

неконституційними нормативні акти, що порушують право на доступ до інформації в ПУ, або тлумачачи відповідні статті Конституції України. Тому діяльність Конституційного Суду можна віднести до законодавчої гарантії конституційного права на доступ до інформації в ПУ. Що стосується судового захисту права на доступ до інформації в ПУ в Європейському суді з прав людини, це є міжнародною гарантією цього права. Оскільки рішення Європейського суду з прав людини не лише захищають індивідуальні права позивача (судова гарантія), але й встановлюють орієнтири для національної судової практики в різних державах (законодавча гарантія).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2: Д-Й. 741 с.
2. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970 - 1980. Т. 4 : І-М / ред. тому: А. А. Бурячок, П. П. Доценко. 1973. 840 с.
3. Кембриджський словник англійської англійської мови. URL: <http://dictionary.cambridge.org>.
4. Харенко О. В. Поняття «інформація» в юридичній науці та законодавстві України. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 119–124.
5. Шеннон К. Роботи з теорії інформації та кібернетики. М.: Изд-во іноземної літ., 1963. 830 з.
6. Вінер Н. Кібернетика та суспільство. Творець та робот / пров. з англ.; передисл. і прямуючи. І. Г. Поспєлова. М: Тайдекс Ко, 2003. 248 з.
7. Беккер Л. М. Виховання та основи його моделювання. М.: Політвидав, 1983. 286 с.
8. Рівненський В., Уємов А., Уємова Є. Машина та думка. Політвидав, 1960. 144 с.
9. Отаманчук Г. Ст. Теорія управління: Курс лекцій. Омега-Л, 2004. 584 с.
10. Масова інформація у радянському промисловому місті: Досвід комплексного соціологічного дослідження. Б. А. Грушин, Л. Н. Федотова, Є. Я. Таршис та ін; за заг. ред. Б. А. Грушіна, Л. А. Онікова. Політвидав, 1980. 446 с.

11. Смоляк О. Є. Поняття та джерельна база реалізації права громадян на доступ до публічної інформації. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 6. С. 151–154.
12. Українцев Б. С. Інформація та відображення. Питання філософії. 1963. № 2. С. 26–38.
13. Чайка І. Ю. Проблема інформації в кібернетичній парадигмі : соціально-філософський аналіз. *Гілея*: зб. наук. праць / гол. ред. В. М. Вашкевич. Київ: ВІР УАН, 2011. Вип. 44. С. 310–316.
14. Махлуп Ф. Виробництво та поширення знань у США / пров. з англ. Прогрес, 1966. 462 с.
15. Пушкін У. Р., Урсул А. Д. Інформатика, кібернетика, інтелект: Філософські нариси. Кишинів: Штіінця, 1989. 341 с.
16. Селезньова О. М. Структура інформаційних правовідносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2014. Вип. 27, т. 2. С. 183–186.
17. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики). *Право України*. 2006. № 9. С. 28–33.
18. Бесяков К. І. Інформація в праві: теорія і практика: монографія / ДНДІ МВС України. Київ: КВІЦ, 2006. 116 с.
19. Травніков Н. О. Інформація як правова категорія. *Держава і право*. 2016. № 3. С. 78–87.
20. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
21. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
22. Великий тлумачний словник української мови: Близько 40000 сл. / упоряд. Т. В. Ковальова. Харків: ФОЛІО, 2005. 766 с.

23. Сучасний тлумачний словник української мови: 55 000 сл. / уклад.: А. М. Яковлева, Т. М. Афонська; під заг. ред. С. В. Ломакович. Харків: ПП «Торсінг плюс», 2006. 670 с.
24. Івченко А. Тлумачний словник української мови. 13-е вид., виправ. Харків: Фоліо, 2008. 539 с.
25. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики: Пер. з англ.. К.: Вид.дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. 549 с.
26. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики). *Право України*. 2006. № 9. С. 28–33.
27. Атаманчук Г. В. Теорія державного управління: Курс лекцій. Омега-Л, 2004. 584 с.
28. Лісничий В. В. Концептуальні засади політичних наук: теорія та історія: методологічні та дидактичні матеріали до модуля 1. Харків: УАДУ ХФ, 2001. 36 с.
29. Соціологічна енциклопедія: 2 т. під ред. В. Н. Іванова. Г. Ю. Семігіна: Думка, 2003. Т. 1. 390 с.
30. Аблякімова Е. Е. Реалізація права на доступ до публічної інформації в законодавстві Європейського Союзу. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 62. С. 164–171.
31. Яременко О. І. Публічна інформація як об'єкт правових відносин в Україні. *Інформація і право*. 2011. № 2. С. 39–45.
32. Гоголь Б. Доступність публічної інформації як важлива гарантія права на інформацію. *Вісник господарського судочинства*. 2015. № 1. С. 149–154.
33. Завальна Ж. В. Щодо питання про сутність ознаки «публічна» в правовій категорії «публічна інформація». *Форум права*. 2012. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

34. Жиляєв І. Б. Інформаційне право України: теорія і практика: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2009. 103 с.
35. Левицкий Ю. А. Інтеграція утворення науки й виробництва в інформаційному суспільстві / ред. В. В. Гаків. Новосибірськ: Наука, 2002. 163 с.
36. Смолла Р. Право громадян отримання інформації: «прозорість» діяльності державні органи. Матеріали про «Демократію». URL: <http://www.infousa.ru/government/dmpaper10.htm>.
37. Олійник А. Ю. Конституційна свобода людини і громадянина на доступ до публічної інформації: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 81–89.
38. Гринь В. П., Кісіль С. М. Удосконалення методики економічного аналізу в сучасному комп'ютерному середовищі. 2011. URL: www.nbuv.gov.ua.
39. Слизьконіс Д. М. Абетка з доступу до публічної інформації: навч.-метод. посібник / за ред. Д. М. Слизьконіс, В. В. Тарана; авт.-уклад. Р. В. Балабан та ін. Київ: Центр Політичних Студій та Аналітики, 2012. 88 с.
40. Рудник Л. І. Право на доступ до інформації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 18 с.
41. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда; Інститут мовознавства АН УРСР. Київ: Наук. думка, 1980. Т. 4. 618 с.
42. The American Century Dictionary / edited by L. Urdang. Warner Books, 1997. 692 p.
43. Ясечко С. В. Цивільно-правова відповідальність за порушення права на інформацію: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 17 с.
44. Мельник К. С. Теоретичні та організаційно-правові засади захисту персональних даних в контексті євроінтеграції України: монографія / за заг. ред. В. Г. Пилипчука, В. М. Брижка. Київ: ТОВ «Пан Тот», 2016. 126 с.

45. Марущак А. І. Інформаційне право: Доступ до інформації: навч. посібник. Київ: КНТ, 2007. 532 с.
46. Маріц Д. Поняття та зміст інформаційних правовідносин. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2016. № 5. С. 64–67.
47. Шпенюв Д. Ю. Інформаційні правовідносини: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 19 с.
48. Селезньова О. М. Структура інформаційних правовідносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2014. Вип. 27, т. 2. С. 183–186.
49. Маріц Д. Поняття та зміст інформаційних правовідносин. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2016. № 5. С. 64–67.
50. Коваленко Л. П. Особливості інформаційно–правових норм і відносин. *Форум права*. 2012. № 4. С. 475–481.
51. Марущак А. І. Інформаційне право України: підручник. Київ: Дакор, 2011. 456 с.
52. Є.П. Тептюк. Конституційне право на доступ до публічної інформації: проблеми законодавчого регулювання та судового захисту: дис. ... кан-та юрид. наук. Київ, 2018. 230 с.
53. Петрович Н. Т. Поговоримо про інформацію. «Молода гвардія», 1973. 208 с.
54. Кохановська О. В. Концепція інформаційних правовідносин у сучасній правовій доктрині. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. № 4 (12) С. 19–25.
55. Селезньова О. М. Структура інформаційних правовідносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2014. Вип. 27, т. 2. С. 183–186.
56. Директива 2013/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.06.2013 р. / неофіційний пер. аудиторської палати України. URL: <http://www.apu.com.ua/event/771-direktiva-2013-34-esevropejskogo-parlamentu-ta-radi-vid-26-kvitnya-2014-rneofitsijnij-pereklad>.

57. Марущак А. І. Інформаційне право: Доступ до інформації: навч. посібник. Київ: КНТ, 2007. 532 с.
58. Єрмішина Є. В. Міжнародний обмін інформацією. Правові аспекти. Міжнародні відносини, 1988. 144 с.
59. Чиркова М. Ю. Доступ до архівної інформації як механізм формування суспільної свідомості. Архіви України. 2011. № 2-3 (273). С. 37–45.
60. Рудник Л. І. Право на доступ до інформації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 18 с.
61. Березовська І. Р. Актуальні питання доступу громадян до публічної інформації та проблеми застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації». *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2016. № 855. С. 26–31.
62. Права людини в Україні — 2004: доповідь правозахисних організацій / за ред. Є. Захарова, І. Рапп, В. Яворського; Українська Гельсінська спілка з прав людини. Харків: Фоліо, 2005. 312 с.
63. Скочиляс-Павлів О. В. Способи здійснення права на доступ до публічної інформації. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*: зб. наук. праць. Серія: «Юридичні науки». 2015. № 813. С. 76–80.
64. Матузов Н.І. Правова система та особистість. К., 1987. 295 с.
65. Горова О.Б. Конституційні громадянські права людини в Україні і їх забезпечення міліцією (роль міжнародно-правових норм в цьому процесі): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2000. 16 с.
66. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підруч. Київ: Правова єдність, 2008. 350 с.
67. Липачова Л.М. Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського Суду з прав людини: монографія. Донецьк: Юрид. акад. М-ва внутр. справ; Ліра-ЛТД, 2005. 216 с.

68. Погорілко В.Ф. Правознавство / В.Ф. Погорілко, Г.А. Шпиталенко. Підручник. 2-ге вид. випр. і доп. Київ: Каравела, 2011. 592 с.
69. Совгиря О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 632 с.
70. Тодика Ю.М. Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина. Конституційне право України: підруч. / За ред. акад. АПрН України Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. Київ: Ін Юре, 2002. С. 117-174.
71. Кушнір І.В. Поняття і зміст забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Науковий вісник Ужгородського національного університету : серія: Право. Ужгород: 2015. Вип. 33. Т. 1. С. 75–79.
72. Кушнір І.В. Зміст конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації. Вісник Запорізького національного університету. № 2. 2015. URL: <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-2-2015-2/9.pdf>.
73. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10.06.1997 № 503/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text>
74. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. 2002. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-п#Text>
75. Демкова М. Проблеми доступу до публічної інформації. *Громадянське суспільство*. 2007. № 1. С. 23–26.
76. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР із змінами, внесеними згідно із Законом України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. Дата оновлення: 30.09.2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

77. Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий С. І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. Київ: Ін Юре, 1997. 52 с. (Б-ка «Нова Конституція України»).

78. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія / Крусян А. Р. К. : Юрінком Інтер, 2010. 560 с.

79. Про свободу письма й друку: Указ Короля Швеції. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/stories/publications/istoriia-dostupu-po-shvedskykorolivskyi-ukaz-pro-svobodu-druku-1766-roku>.

80. Загальна декларація прав людини: ООН; Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

81. Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні: Закон України від 16.11.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2782-12#Text>.

82. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2014#Text>

83. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

84. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 02.07.2010 р. № 40. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>

85. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України від 31.07.2000 р. № 928/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928/2000#Text>

86. Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади: Указ Президента України від

17.05.2001 р. № 325/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/325/2001#Text>.

87. Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002 р. № 683/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/683/2002#Text>.

88. Про Доктрину інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 08.07.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514/2009#Text>.

89. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-п#Text>.

90. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд»: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-п#Text>.

91. Про функціонування Реєстру публічних електронних реєстрів: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Опис, Перелік від 01.09.2023 № 969. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/969-2023-п#Text>.

92. Про доступ громадськості до інформації, що є в розпорядженні державних органів та свободу інформації: Рекомендація № 854 (1979 Парламентської Асамблеї Ради Європи. URL: <https://cedem.org.ua/library/rekomendatsiya-854-1979-pro-dostup-gromadskosti-do-derzhavnoyi-dokumentatsiyi-ta-svobodu-informatsiyi/>.

93. Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів: Рекомендація № R (81) 19 Комітету Міністрів Ради Європи 1981 р. URL: <https://cedem.org.ua/library/rekomendatsiya-r-81-19-pro-dostup-do-informatsiyi-shho-znahodytsya-u-rozporyadzhenni-derzhavnyh-organiv/>.

94. Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля:

Орхуська Конвенція ООН 1998 року. URL:
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text.

95. Йоганесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації. URL:
<http://library.khpg.org/index.Php?id=944255597>.

96. Модельний закон про свободу інформації міжнародної неурядової організації «Артикль 19» Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів: зб. публікацій Артиклю 19 / за ред. Тараса Шевченка, Тетяни Олексіюк. Київ: Фенікс, 2008. 224 с.

97. Науково–практичний коментар до Закону «Про доступ до публічної інформації» / за заг. ред. Д. Котляра. Київ: ГО «Фундація «Центр суспільних медіа», 2012. 335 с.

98. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2011. 584 с.

99. Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні: монографія / кол. авторів; за ред. Н. М. Оніщенка, О. В. Зайчука. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2007. 424 с.

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

101. Дашутін І. В. Правове регулювання судового захисту трудових прав громадян: автореф. дис. канд. юрид. наук. Харків, 2011. 18 с.

102. Рудінський М. Ф. Гарантії конституційної свободи совісті. *Радянська держава право*. 1983. № 7. С. 39-44.

103. Доступ до інформації та електронне урядування / автори-упоряд.: М.С. Демкова, М. В. Фігель. Київ: Факт, 2004. 336 с.

104. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні: монографія. Дніпропетровськ: Вид-во ДНУ, 2007. 256 с.

105. Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина: навч. посібник. Київ: Атіка, 2004. 464 с.

106. Конституція України: Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. академія правових наук України. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.

107. Кушніренко О. Г., Слінько Т. М. Права і свободи людини та громадянина: навч. посібник. Харків: Факт, 2001. 440 с.

108. Теоретико-методологічні проблеми визначення юридичних гарантій забезпечення прав та законних інтересів громадян: наук. доповідь / кер. автор. кол. Ю. С. Шемшученко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. 56 с.

109. Держава і право у світлі сучасної юридичної думки / ред. О. Ф. Андрійко, В. П. Горбатенко (співголова), В. Н. Денисов та ін. Київ: Юрид. думка, 2010. 456 с.

110. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2010. 584 с.

111. Копійчиков В. В. Реалізація суб'єктивних прав громадян. Радянська держава і право. 1984. № 3. С. 21–25.

112. Джинчарадзе Н. Інформаційна культура: монографія. Київ: Українські пропілеї, 1999. 148 с.

113. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні: монографія. Дніпропетровськ: Вид-во ДНУ, 2007. 256 с.

114. Ільницький О. В. Застосування судами окремих способів захисту прав у земельних спорах за участю суб'єктів господарювання. Юридична наука, практика і освіта. 2010. Вип. 1. С. 208–215.

115. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.

116. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні. Київ: Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність» 2008. 350 с.

117. Теорія держави та права / за ред. н. І. Матузова та А.В. Малько. М: Юрист, 2001. 776 с.

118. Магновський І. Й. Економічні гарантії конституційних прав і свобод людини та громадянина. Право України. 2003. № 1. С. 29–34.

119. Юридичний словник / за ред. Б. М. Бабія та ін. Київ: Гол. ред. УРЕ, 1983. 872 с.

120. Погорілко В. Ф. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика (Нормативні документи та коментарі): монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; А.С.К., 2003. 652 с.

121. Недбайло П. е. Система юридичних гарантій застосування радянських правових норм. Правознавство. 1971. № 3. С. 49–53.

122. Лисенков С. Л., Таранов А. П. Гарантії прав та свобод людини і громадянина. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 1: А-Г. С. 555.

123. Братусь С. Н., Кудрявцев С. Н., Кудрявцев Ст. н. Юридична відповідальність та законність. (Нарис теорії). К.: «Юридична література», 1978. 354 с.

124. Кушніренко О. Г., Слінько Т. М. Права і свободи людини та громадянина: навч. посібник. Харків: Факт, 2001. 440 с. Міцкевич А. В. Про гарантії права і свободи радянських громадян у загальнонародній соціальній державі. Радянська держава і право. 1963. № 8. С. 15-21.

125. Руднева О. М. Гендерна рівність у праві України: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2002. 178 с.

126. Іншин М. І. Сутність і призначення юридичних гарантій у сфері службово-трудової діяльності. Публічне право. 2013. № 3. С. 167–174.

127. Вітрук Н. В.О. Про юридичні засоби забезпечення реалізації та охорони прав радянських громадян. Вісті вишів. Серія: «Правознавство». 1964. № 4. С. 29–38.

128. Толкачов К. Б. Методологічні та правові підстави особистих та конституційних прав і свобод людини та громадянина та участь у їх захисті органів внутрішніх справ: монографія, 1997. 176 с.

129. Konstytucja 3 Maja. Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r. URL: <http://www.polishconstitution.org/index1.html>.

130. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод. Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю С. Шемшученко. Київ: Ін Юре, 2005. Т.ІІ. Права людини у контексті поліцейської діяльності С. 255-258.

131. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text>.

132. Задорожня Н.О. Інститут омбудсмена в механізмі захисту прав людини. Права людини: теорія, реальність, справедливість: матеріали науково-практичного семінару (м. Дніпропетровськ, 12 грудня 2013 р.); укладач: канд. юрид. наук, доц. І.А. Сердюк. Дніпропетровськ: ДДУВС, 2014. С. 92-94.

133. Закоморна К.О. Інститут омбудсмена як засіб забезпечення прав і свобод людини і громадянина (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2000. 20 с.

134. Тодика Ю., Марцеляк О. Інститут омбудсмена: світові моделі і досвід. Вісник Академії правових наук України. 1998. № 2 (13). С. 57-66.

135. Кушнір І. Захист омбудсменом конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Науковий вісник НАВС. Київ: 2017. №4. С. 297-310.

136. Горова О.Б. Конституційні громадянські права людини в Україні і їх забезпечення міліцією (роль міжнародно-правових норм в цьому процесі): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2000. 16 с.

137. Хальота А. І. Конституційні особисті права і свободи людини та громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2004. 18 с.

138. Букач В.В., Олійник А.Ю. Конституційні політичні права і свободи людини та громадянина в Україні: монографія. Дніпропетровськ, 2006. 172 с.

139. Коваль Л. Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Харків: Права людини, 2010. 240 с.

140. Котляр Д. Концепція законопроекту щодо вдосконалення окремих положень законодавчих актів у сфері доступу до публічної інформації. Проект від 10.11.2014. URL: <http://ukdocz.com/doc/17462/koncept%D1%96ya-zakonoprojektu-shhodo-vdoskonalennya-okremih>.

141. Крижановський В. Я. Конституційно–правові засади судового захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 20 с.

142. Шляхтун П. П. Конституційне право України: підручник. Київ: Освіта України, КНТ, 2008. 592 с.

143. Дашутін І. В. Правове регулювання судового захисту трудових прав громадян: автореф. дис. канд. юрид. наук. Харків, 2011. 18 с.

144. Андрєєв Ю. Н. Механізм цивільно-правового захисту. М.: Норма-ІНФРА–М. 2010. 465 с.

145. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

146. Стефанюк В. Судова влада як основна юридична гарантія захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Право України. 2001. № 1. С. 16–17.

147. Білозьоров Є. В. Правові гарантії захисту прав і свобод людини в Україні: реалії та проблеми. Адвокат. 2009. № 8 (107). С. 26–30.

148. Про посилення судового захисту прав і свобод людини і громадянина: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 30.05.1997 р. Вісник Верховного Суду України. 1997. № 2. С. 2–4.

149. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0009700-96&c=1>.

150. Рішення Конституційного Суду України від 20.01.2012 р. № 1–9/2012. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>.

151. Коментар до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та практика її застосування. К.: НОРМА, 2003. 336 с.

152. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / за заг. ред. Т. С. Шевченко, І. Є. Розкладай. Київ: Москаленко О. М., 2014. 200 с.

153. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. URL: <http://eurocourt.in.ua>.

154. Науково–практичний коментар до Закону «Про доступ до публічної інформації» / за заг. ред. Д. Котляра. Київ: ГО «Фундація «Центр суспільних медіа», 2012. 335 с.

155. Костецька Т. А. Право на інформацію в Україні / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 1998. 39 с.