

З М І С Т

ВСТУП	11
РОЗДІЛ 1. ЗМІСТ ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ, ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА ЇХ ПРАВОВІ ЗАСАДИ	15
1.1. Сутність публічної інформації	15
1.2. Доступ до публічної інформації	19
1.3. Міжнародні стандарти доступу до інформації	23
1.4. Національне правове регулювання забезпечення доступу до публічної інформації	35
РОЗДІЛ 2. ПИТАННЯ ПРАКТИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ	40
2.1. Питання визначеності понять публічної інформації в сфері інформаційних відносин	40
2.2. Зловживання правом на доступ до публічної інформації	44
2.3. Питання відшкодування фактичних витрат.....	48
2.4. Захист права на доступ до публічної інформації: Досудовий та судовий аспект. Місце і роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини	49
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ	50
3.1. Усунення колізії термінології	50
3.2. Вдосконалення порядку доступу до інформації	70
3.3. Забезпечення дієвого захисту порушеного права на інформацію ..	74
ВИСНОВОК	79
ЛІТЕРАТУРА	87
ДОДАТОК А	94
ДОДАТОК Б	107
ДОДАТОК В	110
ДОДАТОК Г	112

ДОДАТОК Д	113
ДОДАТОК Е	114
ДОДАТОК Ж	116
ДОДАТОК З	117
ДОДАТОК И	119
ДОДАТОК К	120
ДОДАТОК Л	122
ДОДАТОК М	123
ДОДАТОК Н	124

ВСТУП

Актуальність теми. Демократичний розвиток України є неможливим без свідомої активної участі громадян у процесі формування і прийняття рішень органами публічної влади та без контролю за їхньою діяльністю з боку суспільства, що передбачає отримання кожним його членом достовірної і повної інформації про цю діяльність. Механізм реалізації права доступу до інформації забезпечує ці потреби. В інформаційному суспільстві потреба на інформацію є основним конституційним правом людини і громадянина. Таке право, крім конституції закріплено міжнародними актами, що ратифіковані Україною: Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права.

«Публічна інформація» нове поняття в законодавстві України що набуло реальності з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації». Ним регулюються сфера діяльності суб'єктів влади, в сфері інформації та реалізація права кожного на інформацію.

Аналіз стану фактичної реалізації законодавства про доступ до публічної інформації показує, що залишаються актуальні питання, які стосуються взаємодії суб'єктів владних повноважень з одної сторони та громадського суспільства, людини з іншої. За цих обставин набуває актуального значення потреба вивчення зазначених проблем, необхідність їх дослідження і формулювання відповідних рекомендацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Системним глибоким вивченням питань доступу до інформації займалися правники з сфери адміністративного права, інформаційного права. Тема доступу до інформації набула свого ставлення з прийняттям Закону України «Про інформацію» (в редакції 1992 року). Питання щодо визначеності порядку доступу до інформації набули актуальності ще до прийняття закону «Про доступ до публічної інформації» адже такі правовідносини вже фактично відбувались.

Публікації з цієї проблеми мають вітчизняні правники-теоретики, так і правники-практики Захарова Є., Усенко І., Гарбара В., Чоповський Д., Головенко Р., Нестеренко О., Котляр Д., Шевченко Т., Полянський Т.Т., П.М. Рабінович, Є. Тептюх, І. Усенко, О. Хмара, К. Шустрова.

Деякі аспекти права на доступ до публічної інформації та правового регулювання провадження у справах щодо оскарження рішень дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації висвітлювали у своїх працях В. Андрусів, М. Булгакова, І. Діордіца, Д. Котляр, М. Лациба, В. Малімон, С. Онищук.

Аналіз наукових праць доводить, що, наявність змістовних праць в сфері доступу до публічної інформації, залишаються актуальні питання, що потребують дослідження.

Мета роботи. Метою магістерської дипломної роботи є проведення комплексного аналізу актуальних питань доступу до публічної інформації, та обґрунтування шляхів їх вирішення.

Завдання роботи. Поставлена мета зумовила вирішення наступних завдань:

дослідити зміст понять публічної інформації, доступу до інформації та їх правові засади;

дослідити міжнародні та національні засади правового регулювання доступу до публічної інформації;

виявити актуальні проблемні питання реалізації доступу до публічної інформації;

запропонувати шляхи вдосконалення реалізації права на доступ до інформації.

Об'єктом дослідження магістерської дипломної роботи є актуальні питання доступу до публічної інформації.

Предметом дослідження магістерської дипломної роботи є правовідносини, що виникають в процесі реалізації права доступу до публічної інформації.

Методи дослідження. В основу магістерської роботи покладено систему філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціально-наукових методів, що забезпечили об'єктивний аналіз предмета, що досліджується.

Філософсько-світоглядні методи надали змогу дослідити теоретичні основи доступу до публічної інформації. Категорії та прийоми формальної логіки використовувались при визначенні ключових понять: інформація, публічна влада та інші.

Загальнонаукові методи дослідження (метод системного та порівняльного аналізу) використовувались для порівняння законодавства України з міжнародними актами.

Логічне моделювання та логічний аналіз використовувався при обґрунтуванні необхідності вдосконалення нормативно-правових актів, розробки проектів змін до них.

Інформаційну базу магістерської дипломної роботи склали Конституція України; Закон України «Про інформацію»; Закон України «Про доступ до публічної інформації»; Закон України «Про державну таємницю»; Закон України «Про відкритість використання публічних коштів»; інші нормативно-правові акти у даній сфері, інформація з посібників та періодичних видань, інформація з Інтернет ресурсів, особисті спостереження автора.

Наукова новизна одержаних результатів. В процесі здійснення цього магістерського дослідження запропоновано внесення змін до діючого законодавства, що стосується сфери доступу до публічної інформації. Зміни направлені на усунення недоліків деяких нормативних актів, ефективного реалізації права на доступ до публічної інформації, цільового використання державних ресурсів.

Структура магістерської дипломної роботи обумовлена метою та завданням дослідження. Загальний обсяг роботи 124 сторінки. Робота

складається із вступу, трьох розділів, одинадцяти підрозділів, висновка, списку літератури, додатків.

РОЗДІЛ 1. ЗМІСТ ПОНЯТТЬ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ, ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА ЇХ ПРАВОВІ ЗАСАДИ

1.1. Сутність публічної інформації.

Для з'ясування поняття «публічна інформація» необхідно, встановити зміст поняття «інформація».

В залежності від контексту значення слова «Інформація» має різний зміст, він набуває різних форм в залежності від людської діяльності та цілій такого визначення. Узагальнено, це щось про що отримувачу інформації стало відомо.

Звернемось до тлумачення терміну «інформація» що дається словником та науковцями.

«Інформація - Відомості про які-небудь події, чиясь діяльність і т. ін.; повідомлення про щось» [1, с. 42].

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» [2, с. 142].

«Інформація – одна з трьох основних субстанцій – поряд з енергією і матерією, що створюють світ, в якому живе людина і яка трансформує знання, ідеї, уявлення, правила діяльності» [3, с. 295].

Інший приклад запропонував С.І. Ожегов. На його думку, інформація - це: 1) відомості про навколишній світ і процеси, що в ньому відбуваються; 2) повідомлення про стан справ, про стан чого-небудь [4, с.22].

Тож можна виявити що інформація багатогранне поняття, конкретне значення якої залежить від сфери людської діяльності. Для відокремлення інформації в юридичній сфері, наведемо ознаки що обумовлюють інформацію – об’єкт правового регулювання:

«нематеріальний характер інформації, («самостійність відносно носія», тобто цінність інформації полягає в її суті, а не в матеріальному носії, на якому вона зафіксована);

суб’єктивний характер інформації («інформація виникає в результаті діяльності суб’єкта, який наділений свідомістю», тобто вона є результатом інтелектуальної діяльності);

необхідність об’єктивації інформації перед включенням її у правовий обіг;

кількісному визначенні інформації;

непоживності, можливості багаторазового використання інформації; зберіганні інформації у суб’єкта, який її передає;

здатності до відтворення, копіювання, збереження і накопичення інформації» [5, с. 25].

Закон України «Про інформацію у першій редакції 1992 року під інформацією «розуміє документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі» [6].

Закон України «Про інформації» у редакції (В редакції Закону № 2938-VI від 13.01.2011), як «інформація - будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [7].

Адже, бурхливий розвиток інформаційних відносин стає поштовхом для зміни визначення предмета правового регулювання – інформації. Широкий зміст поняття «Інформація» в Закон України «Про інформацію» (редакція 2011 року) відображує її центральне місце в інформаційному суспільстві.

Ознакою публічності інформації, є віднесення такої інформації до публічної сфери.

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 [8, с. 275].

В. Парсонс зазначає, що «публічний» стосується тих аспектів людської діяльності, які вимагають урядового чи соціального регулювання, втручання або принаймні спільних дій [9, с. 23].

Так, Ю. Гарбермас зазначав що, «Публічна сфера – це та сфера соціального життя, в якій формується громадська думка» [10].

Демократична державна влада за природою має схильність до публічності, адже в ній вона отримує свій офіційний статус виразника загальних суспільних інтересів.

Управлінська інформація, що виникає в процесі реалізації владних повноважень, між органами влади та громадським суспільством, включаючи індивідуума, в публічній сфері, і є той публічною інформацією доступ до якої закріплюється законом.

Ширшим змістом публічна інформація визначена Законом 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» [11].

Отже, термін «публічна інформація» у спрощеній інтерпретації означає інформацію органів публічної влади, доступ до якої є переважно відкритим

(публічним), крім встановлених законом обмежень. В практичній площині, пропонується презумпція відкритості влади, що визиває труднощі у зв'язку з ментальністю органів влади, які використовували принцип «секретності».

1.2. Доступ до публічної інформації

Право на доступ інформації є одне з інформаційних прав, що передбачає вільно збирати інформацію та отримувати її від розпорядника інформації. Розпорядником інформації є суб'єкт що володіє інформацією на законних підставах. Гарантування державою Україна права на доступ до інформації становить новий вимір відкритості державної влади – публічної влади.

Тлумачення слова «відкритий» надається в словниках української мови, як:

- «Який можна бачити без перешкоди; доступний зорові.
- Доступний для всіх бажаючих.» Відкриті партійні збори.. закінчувались.
- Прямий, відвертий, щирий (про вдачу, погляд і т. ін. або людину з такою вдачею).» [12, с. 55].

Розкриває зміст поняття відкритості влади Енциклопедичний словник з державного управління, як «прозорість (transparency), тобто перебування під публічним контролем; доступність (accessibility) кожному у будь-який час, всюди; чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness).» [3, с.91].

Відкритість влади визначається трьома основними чинниками.

По-перше, це якість чинного нормативно-правового забезпечення, згідно з яким функціонує державний апарат.

По-друге, це існування дієвих і конкретних механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної влади. І по-третє, існуючим у суспільстві, і зокрема в державному апараті, рівнем політичної культури [3, с.92].

Відкритість влади – це дорога у двох напрямках, це запит громадськості до державної влади на отримання інформації про її діяльність, та реальні кроки державних органів, що освітлення інформації про свої дії.

Мета відкритості влади полягає в ефективності управління, та довіри до влади, що впливає з першої.

Доречний вислів экс-Прем'єр-міністра України Володимира Гройсмана: «Відкритість влади, її готовність до діалогу з громадськістю дорівнює її ефективності, підзвітності та можливості уникати помилок та формувати порядок денний розвитку країни.» [13].

Входження України до Європейського Союзу, вимагає реалізації в державі засад і принципів Європейського державного управління (SIGMA-1999). Програма SIGMA-1999 пов'язане із підготовкою країн Центральної та Східної Європи до членства в ЄС, а саме із відсутністю у цих країнах належних інституцій або низьким рівнем існуючих інституцій.

Європейський адміністративний простір – поняття що охоплює досвід і традиції державного управління в Європейському Союзі. Невід'ємним принципом, якого є принцип відкритості.

Відкритість влади є нагальною потребою в Україні. Принцип відкритості має «пронизувати» всю законодавчу базу державного управління. Актуальне питання унормування відносин державних органів, публічних інституцій, громадських організацій, громади та особи. Наразі лише декларування відкритості в нормативно-правових актах, важелі впливу на прийняття рішень обмежені.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» є базовим інструментом для отримання інформації суспільством. По-перше, є інструментарієм реалізації права людини на інформацію, що закріплено Конституцією України та Загальною декларацією прав людини [14]. По-друге, є громадським контролем та оцінюванням влади.

Засади державної антикорупційної політики в Україні (антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки [15], надають реалізація права на інформацію, одним з чинників протидії корупції, зокрема планувалось: «підвищити рівень прозорості діяльності Верховної Ради України та місцевих рад, зокрема шляхом практичної реалізації положень про

забезпечення доступу громадян до засідань представницьких органів, оприлюднення інформації про діяльність комітетів Верховної Ради України та місцевих рад (зокрема протоколів засідань), оприлюднення в Інтернеті інформації про народних депутатів України та депутатів місцевих рад (про їх фінансування, відрядження, помічників, їх декларації про доходи, майно, витрати і зобов'язання фінансового характеру тощо), безперешкодний доступ до інформації про кошториси представницьких органів та звітів про їх використання.»

Важливим питанням є належна дія пов'язаних законодавчих актів в інформаційній сфері, використання всіх можливостей отримання інформації. Засобами отримання інформації для цілей контролю можуть бути відомості з реєстрів, що створенні відповідно до Законів України «Про запобігання корупції», «Про доступ до судових рішень» та інші, а саме:

Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

Єдиний державний реєстр виконавчих проваджень;

Єдиний реєстр громадських формувань;

Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань та інші.

Аналіз даних показав, що за період з травня 2011 року по грудень 2018 року запитувачі надіслали до органів виконавчої влади 492882 запити отримання публічної інформації [16].

З кожним роком кількість запитів зростає, що свідчить про дієвих зручний механізм отримання публічної інформації, разом з тим на недостатність «відкритість» органів влади.

В Україні з'явився, навіть агрегатор запитів на публічну інформацію. «Сервісна платформа "Доступ до правди" була створена в 2014 році. Метою сайту є відправлення інформаційних запитів в органи влади та місцевого самоврядування. Сайт «Доступ до Правди» працює як уніфікована платформа для надсилання електронних запитів розпорядникам інформації

відповідно до Закону “Про доступ до публічної інформації” [17]. Користувачі спілкуються, надають поради, отримують юридичну допомогу, практичні поради, розміщена судова практика тощо.

Як зазначив В.В. Кравчук «Більш вагоміша проблема правозастосування полягає в іншому, а саме в подоланні розриву між нормативно-правовими гарантіями, прийнятими законодавчими актами, спрямованими на посилення ролі інститутів громадянського суспільства, ефективного громадського контролю, і практикою застосування громадського контролю, оскільки реалізація визначених законодавством форм і механізмом громадського контролю, межі впливу громадськості на прийняття політичних рішень негласно регламентовані й переважно зводяться до формальних обговорень» [18].

Таким чином, Закон України «Про доступ до публічної інформації» надав інструмент для збору, аналізу, використанні інформації. Владні інституції усвідомлюють реалії функціонування в інформаційному просторі, вчаться відкритості. Але питання участі громадськості в управлінні державними справами залишається відкритим.

1.3. Міжнародні стандарти доступу до інформації

Право на доступ до інформації є одним із невід'ємних прав людини і громадянина, він знаходить своє закріплення як на міжнародному рівні так і в національному. Україна перебуває на шляху формування і розвитку інформаційного суспільства, існування якого можливе в демократичній, правовій державі, де панує принцип верховенства права і максимально забезпечується реалізація прав людини.

Інформаційні відносини що виникають в публічній сфері відносно держави України і її громадян регламентовані національним законодавством та низкою міждержавних щодо забезпечення участі громадян державних справах, доступі до публічної інформації.

В умовах сучасного рівня світової глобалізації розвиток нашої держави не може відбуватися автономно від інших країн. Тому для ефективного функціонування і розвитку інформаційних відносин з метою забезпечення конституційного права громадян на інформацію та доступу до публічної інформації необхідно враховувати норми міжнародного та європейського права[19].

Міжнародні акти, які ратифіковані Україною, стають частиною законодавства України. Документами ООН, що стали частиною законодавства України, закріплені основні права на інформацію людини.

Перш за все, це Загальна декларація прав людини. Вона визнає право на доступ до інформації як складову права на свободу думки і слова. Цей загальноприйнятий документ визначив загальні права людини, що є обов'язковим дотримання всіма країнами учасницями, його норми відносяться до прецедентного міжнародного права. Так, стаття 19 Декларації прав людини гарантує не тільки право на свободу вираження поглядів, а й право на доступ до інформації; це положення сформульоване так: «...Кожний має право на свободу думки і вираження; це право включає також право вільно виражати думки та збирати, отримувати та поширювати інформацію і

думки через засоби масової інформації, незважаючи на кордони» [14]. Передбачено, що зазначені свободи можуть бути обмежені у випадках, визначених статтею 29 Загальної декларації, коли “це встановлено законом з метою забезпечення належного визнання і поваги прав та свобод інших осіб, задоволення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві” [14].

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, ратифікований Україною у 1973 року, гарантії доступу до інформації надані як: «Кожен повинен мати право на свободу думки і слова: це право включає свободу збирати, отримувати і поширювати інформацію та думки різних видів усно, письмово чи друком, незважаючи на кордони» [19].

Конвенцією з прав людини [20], ратифікованою в Україні у вересні 1997 р., двома регіональними системами захисту прав людини, ст. 13 Американської конвенції з прав людини [21] та ст. 9 Хартії прав людини та народів Африки [22]. Посилаючись на Конвенцію з прав людини, Парламентська Асамблея Ради Європи схвалила Рекомендації № 854 (від 1979 р.) [23], які були адресовані Раді Міністрів. Рекомендації закликали до вільного доступу до урядових документів та реалізації права на інформацію. Парламентська Асамблея переконувала країни-члени, які ще не схвалили нормативних актів про інформацію, доповнити національне законодавство відповідним регулюванням. Рекомендації містять положення, щодо вільного доступу до урядових документів та реалізації права на інформацію.

Статтею 10 Конвенцією з прав людини [20] чітко визначено, що в країнах-членах Ради Європи свобода доступу кожного до офіційних документів розглядається як засіб публічного нагляду за діями влади і як показник ступеня розвитку демократії [20].

Для забезпечення свободи інформації та запровадження принципів вільного доступу до документів у Рекомендаціях Ради Міністрів (81) 19, схвалених у 1987 р. [24], були визначені конкретні заходи щодо доступу до інформації, яка перебуває у розпорядженні органів державної влади. Згідно з

положеннями згаданого документа для країн-членів ЄС є обов'язковими такі принципи:

1. Усі громадяни країн-членів мають право скласти запит на інформацію, яка перебуває в розпорядженні органів публічної влади.

2. Заборонено відмовляти у запиті на інформацію лише тому, що інформація, на яку складається запит, не стосується особистих інтересів зацікавленої сторони.

3. Кожен запит на інформацію повинен бути розглянутий у визначений термін, а в разі відмови у наданні документів повинно бути чітко пояснено (обгрунтовано) причини відмови.

4. Доступ до інформації може бути обмеженим лише у випадках, визначених законом, та які стосуються інтересів національної безпеки, громадського порядку, розслідування кримінальних злочинів, або які можуть порушити право на приватність.

У 2002 році Комітет Міністрів Ради Європи прийняв детальну Рекомендацію стосовно доступу до офіційних документів, у якій проголошено загальний принцип доступу до офіційних документів: «Країни-учасниці повинні забезпечити право особи на доступ за запитом до офіційних документів, що належать органам державної влади» [25]. Цей принцип повинен застосовуватися в усіх без винятку випадках, без дискримінації на будь-якій основі, у тому числі на основі національності особи. Рекомендація містить перелік можливих обмежень доступу до офіційних документів, а саме:

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

національну безпеку, оборону та міжнародні стосунки;

громадську безпеку;

попередження, розслідування та переслідування злочинної діяльності;

особисте життя та інші законні особисті інтереси;
громадські чи приватні комерційні та інші економічні інтереси;
рівність сторін судового процесу; екологічну безпеку; інспекцію,
контроль та нагляд органів державної влади;
економічну, грошову та валютну політику держави;
конфіденційність нарад органів державної влади під час внутрішньої
підготовки питання.

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

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

Також слід ураховувати два важливих документи Article 19 - право громадськості знати: принципи законодавства про свободу інформації (Принципи Артикаля 19) [25] та Модельний закон про свободу інформації (Модельний закон Артикаля 19) [26]. Ці документи ґрунтуються на порівнянні світової практики регулювання питань вільного доступу до інформації та використовуються для аналізу інформаційного законодавства країн світу.

У Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, які стосуються довкілля, в статті. 7 проголошується необхідність участі громадськості в питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем, а в статті 8 закріплюється участь громадськості в підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов'язкових юридичних актів.

У Європі існує ще один базис для захисту права на інформацію - Заключний акт Конференції Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), прийнятий 1 серпня 1975 р. Цей Акт ще раз підтвердив усі зобов'язання, які були зазначені в Загальній декларації та Міжнародних

пактах з прав людини. Новим елементом у цьому документі є створення механізмів співпраці країн на практичному рівні щодо скасування будь-яких бар'єрів та обмежень вільного обігу інформації між суспільствами. Документ також запровадив загальноприйняті стандарти щодо збирання та поширення інформації у сфері комерції та промисловості, захисту довкілля, наукових досліджень.

Одним із перших міжнародно-правових актів, яким зроблено спробу накреслити основні принципи і шляхи формування та розвитку інформаційного суспільства є «Хартія глобального інформаційного суспільства» [27], прийнята лідерами "сімки" (Великобританія, Німеччина, Італія, Канада, Російська Федерація, США, Франція, Японія) найбільш розвинених держав світу в Окінаві 22 липня 2000 р. Згідно з положеннями цієї Хартії, сутність стимульованої інформаційно-комунікаційними технологіями (ІТ) економічної й соціальної трансформації полягає в її здатності сприяти людям і суспільству у використанні знань та ідей. Інформаційне суспільство, як його розуміють автори Хартії, дає змогу людям використовувати свій потенціал і реалізовувати свої устремління.

У Хартії також визначено, що всі люди скрізь, без винятку, повинні мати можливість користуватися перевагами глобального інформаційного суспільства, а стійкість цього суспільства ґрунтується на демократичних цінностях, таких як вільний обмін інформацією і знаннями, взаємна терпимість і повага до особливостей інших людей.

При цьому сама Хартія розглядається передусім як заклик до всіх як у державному, так і в приватному секторах ліквідувати міжнародний розрив у галузі інформації і знань. Інформаційні технології відкривають величезні можливості для становлення й розвитку економік. Країни, що досягли успіху у використанні потенціалу інформаційних технологій, можуть сподіватися подолати перепони, що звичайно виникають у процесі розвитку інфраструктури, та рушити назустріч ефективнішій реалізації своїх цілей, на

зразок скорочення бідності, охорони здоров'я, покращення санітарних умов, освіта, а також використання переваг швидкого зростання глобальної електронної торгівлі.

У процесі розбудови інформаційного суспільства одним з головних завдань держави на національному рівні визначається вдосконалення системи управління, формування нових методів комплексного розроблення політики й відповідного нормативного забезпечення.

Ряд суттєвих положень щодо гарантії реалізації права на доступ до інформації міститься в Орхуській Конвенції про доступ до інформації, що гарантує громадську участь в ухваленні рішень чи доступі до правосуддя у справах довкілля. На перший погляд змістом цього документа є урегулювання відносин щодо безпеки навколишнього середовища, але й у цих відносинах важливу роль відіграє можливість своєчасно отримати повну та об'єктивну інформацію про стан довкілля. Сторони цієї Конвенції, підтверджуючи необхідність захищати та оберігати оточуюче середовище і покращувати його стан, визнають право громадян на доступ до інформації щодо стану навколишнього середовища, поінформованості громадськості щодо екологічних проблем тощо. У статті 1 Орхуської Конвенції визначено, що з метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього і майбутніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна із Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, у відповідності до положень цієї Конвенції [28].

Питання правових гарантій доступу до екологічної інформації урегульовані у статтях 4 та 5 Конвенції, з положень якої варто виділити гарантії доступу до держаних органів з інформаційними запитами, максимально стислі строки отримання відповідей на такі запити, прозорість екологічної інформації тощо [28].

Закріплення права на доступ до інформації широко відображено в Йоганнесбурзьких принципах. 1 жовтня 1995 року ці Принципи ухвалила група експертів сфери міжнародного права, національної безпеки і прав людини, які зібралися з ініціативи Міжнародного центру проти цензури «Article 19» за сприяння Центру прикладних правових досліджень Університету Витуотерсренд у Йоганнесбурзі. Принципи ґрунтуються на міжнародних і регіональних правових нормах щодо захисту прав людини, поточній правовій практиці держав (зокрема, на рішеннях національних суддів) і на загальних Принципах права, що визнані міжнародним співтовариством.

Документ складається з 25 принципів, які визначають право на свободу інформації, обмеження свободи слова, обмеження свободи інформації, засобів правового захисту права на свободу інформації. Принципом 11 – «Загальні норми доступу до інформації» - передбачено, що "кожна особа має право одержувати інформацію від органів влади, а також інформацію стосовно національної безпеки. На це право не можна накладати жодних обмежень на підставі захисту інтересів національної безпеки, хіба що уряд зможе довести, що це обмеження приписане законом і є необхідним у демократичному суспільстві для захисту законних інтересів національної безпеки" [26].

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

1. Принцип максимального оприлюднення: «Законодавство про свободу інформації повинно керуватися принципом максимального оприлюднення». Принцип встановлює презумпцію, яка полягає в тому, що вся інформація, яку зберігають державні органи влади, підлягає оприлюдненню і що цю презумпцію може бути подолано тільки в дуже обмеженій кількості випадків. Якщо державна влада намагається заборонити

доступ до інформації, вона повинна нести відповідальність щодо обґрунтування відмови на кожному етапі розгляду справи. Інакше кажучи, державна влада повинна довести, що інформація, яку вона хоче приховати, підпадає під сферу режиму винятків.

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

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

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

інструкції стосовно процедур, через які члени суспільства можуть втрутитися в основну політику чи внести законодавчі пропозиції; • визначення типів інформації, якими володіє ця інституція, і форми, у яких ця інформація зберігається;

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

3. **Стимулювання відкритого уряду:** «Публічні органи повинні активно сприяти відкритому уряду» [27]. Інформування громадян про їхні права і сприяння культурі відкритості уряду є головним, що має на меті здійснення законодавства про свободу інформації.

4. **Обмежена сфера винятків:** «Винятки повинні бути зрозумілими, описуватися вузько і підлягати суворому контролю стосовно категорій «шкоди» і «суспільних інтересів» [26]. Відмова державних органів оприлюднити інформацію є невинуватною, якщо вони не можуть довести, що інформація пройшла «трискладовий тест», який містить такі вимоги:

1) інформація повинна мати відношення до легітимної мети, передбаченої законом;

2) оприлюднення інформації повинно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній легітимній меті;

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

5. Процедура отримання доступу: «Запити стосовно надання інформації повинні опрацьовуватися швидко і справедливо, а перегляд відмов має бути доступним і незалежним» [26]. Процес прийняття рішень стосовно інформаційних запитів повинен здійснюватися на трьох різних рівнях: на рівні публічного органу; апеляції до незалежного адміністративного органу; апеляції до суду.

6. Кошти: «Надмірна вартість не повинна перешкоджати особам подавати інформаційні запити» [26]. Кошти, які отримують публічні органи за надання доступу до інформації, не повинні бути настільки високими, щоб стримувати потенційних заявників.

7. Відкриті засідання: «Засідання публічних органів повинні бути відкритими для громадськості» [26].

8. Оприлюднення створює прецедент: «Закони, які суперечать принципу максимального оприлюднення, повинні бути змінені або скасовані» [26].

9. Захист інформаторів: «Особи, які передають інформацію про правопорушення (інформатори), повинні бути захищеними» [26].

Крім того, «ARTICLE 19» розробила модельний закон про свободу інформації, що містить усі згадані елементи [29, Додаток 2].

Традиційно право на доступ до інформації асоціюється з досвідом Сполучених Штатів Америки. Однак першими країнами, у яких громадяни одержали право на інформацію, були скандинавські країни: Швеція (де конституційний Закон про свободу преси був прийнятий у 1766 р.), а потім через два століття Фінляндія (Закон 1951 р.). У 1966 р. прийнято Закон

Сполучених Штатів Америки про свободу інформації, у якому були представлені нові інтерпретації і нові легітимні форми захисту свободи інформації. У 1970 р. аналогічні закони були прийняті в Данії і Норвегії, у 1973 р. - в Австрії, у 1978 р. - у Франції і Нідерландах, 1982 р. - в Австралії, Новій Зеландії і Канаді, у 1990 р. - в Італії, у 1992 р. - в Угорщині, у 1993 р. - у Португалії, у 1994 р. - у Бельгії, у 1997 р. - в Ірландії і Таїланді, у 1998 р. - у Кореї й Ізраїлі, а 1999 р. - у Чеській Республіці і Японії, у 2001 р. - у Польщі. У згаданих країнах відкритість стала законним принципом, а таємність - винятком [30, с. 68].

Як показав міжнародний досвід, єдиною гарантією більш чи менш успішної захищеності суспільства від інформаційного апартеїду, з одного боку, та інформаційної наркозалежності населення від засобів масової інформації, з іншого, є створення і безперешкодне функціонування механізмів прямого доступу пересічних громадян до джерел інформації. Про це свідчить досвід Австралії (Freedom of Information Act, 1982р.), Австрії (Act 15.05.87. Чинний з 1 січня 1988 р.), Бельгії (Act on the Openness of Administration. Прийнято 11 квітня 1994 р. Набув чинності 1 липня 1994 р.), Угорщини (Act No.LXIII of 1992 on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest. Прийнято Угорським парламентом 27 жовтня 1992 р.), Італії (Act of 8 June 1990, No. 142/90. (Ordinamento delle autonomie locali); Act of 7 August 1990, No. 241/90.), Канади (Access to Information Act, 1983), Нідерландів (Act on Public Access to Information, Staatsblad, 1991), Норвегії (Act on Public Access to Documents, 1970), США (The Federal Freedom of Information Act, 20.06.66; The Federal Privacy Act; The Federal Sunshine Act, 13.09.76.) та інших країн [32]

В зазначених країнах діють спеціальні інституції, щодо забезпечення права доступу до інформації:

1) спеціальний орган контролю за забезпеченням права на доступ до інформації в рамках виконавчої влади (Бельгія, Ісландія, Естонія, Польща, Таїланд, Японія тощо);

2) спеціалізований омбудсмен з питань інформації або колегіальний орган, що буде здійснювати незалежний парламентський контроль за охороною та захистом права на доступ до інформації (Великобританія, Ірландія, Угорщина, Словенія, Німеччина, Сербія, Канада тощо);

3) Уповноважений з прав людини або службовий підрозділ чи спеціальний представник для здійснення контролю за забезпеченням конституційного права на інформацію у межах апарату уповноваженого з прав людини (Швеція, Данія, Бельгія, Фінляндія, Австрія, Нідерланди, Польща тощо);

4) орган контролю, який формально створюється при уряді або парламенті, але до його складу входять представники законодавчої, виконавчої, судової гілки влади, представники від громадськості та органів місцевого самоврядування (Франція, Португалія тощо) [31, с. 9].

Проаналізувавши міжнародний досвід, в тому числі європейській досвід правового регулювання доступу до інформації, зазначимо, що основними міжнародними стандартами у сфері права на доступ до інформації є:

1) принцип максимальної відкритості – уся інформація у володінні публічних органів є відкритою, крім передбачених законом винятків;

2) відомості, доступ до яких закривається, мають бути зрозумілими, описуватися вузько і відповідати контролю згідно з «трискладовим тестом», а саме:

а) інформація мати стосуватися легітимної мети, передбаченої законом;

б) оприлюднення інформації повинно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній легітимній меті;

в) шкода, яка може бути заподіяна вказаній меті, має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації;

г) обсяг інформації, доступ до якої обмежується, про публічну особу має бути значно меншим, ніж обсяг інформації про приватну особу;

д) процедура доступу до інформації має бути чітко визначеною, а загальний строк надання інформації за запитом – стислим; е) передбачено не лише право на доступ до інформації, якою володіють органи державної влади та місцевого самоврядування, а й до інформації, яка належить приватним організаціям, якщо оголошення цієї інформації зменшить ризик шкоди головним суспільним інтересам;

є) наявність спеціального позасудового механізму захисту права на доступ до інформації (інформаційний уповноважений); ж) захист «викривачів» («whistleblowers»).

На підставі викладеного в цьому підрозділі, вважаємо, що в умовах глобалізації, в тому числі і інформаційного простору, розвиток нашої держави не може відбуватися відокремлено від світової спільноти. Для функціонування й розвитку інформаційних відносин, з метою забезпечення конституційного права громадян на інформацію та доступу до публічної інформації необхідно використовувати досвід провідних країн, враховувати норми міжнародного та європейського права.

1.4. Національне правове регулювання забезпечення доступу до публічної інформації.

Національне законодавство що регулює інформаційні відносини, в тому числі в сфері доступу до публічної інформації, спирається на Конституцію України, зокрема, статтею 34 визначено: «Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір.

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» [22].

20 січня 2012 року Рішенням № 2-рп/2012 Конституційного Суду України 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 надано офіційне тлумачення зазначених положень Конституції України, в якому зокрема зазначено що «інформацією про особисте та сімейне життя особи є будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї, за винятком передбаченої законами інформації, що стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень. Така інформація про особу є конфіденційною» [23].

У межах нашого дослідження має істотне значення висновок Конституційного Суду, що до конфіденційної інформації не відноситься

передбачена законом інформація, щодо посадових осіб (у широкому розумінні) при здійсненні їх функцій і повноважень.

Низка діючих законів та підзаконних актів регулює суспільні відносини у сфері прав людини на інформацію.

Відносини щодо захисту, охорони, поширення, використання, створення, збирання та одержання інформації регулює Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ «Про інформацію» (В редакції Закону № 2938-VI від 13.01.2011).

Порядок здійснення та забезпечення права на доступ до публічної інформації визначено Законом України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації».

Слід зазначити, що наведені вище закони одночасно оновили інформаційне законодавство України. Також Указом Президента України від 5 травня 2011 року № 547/2011 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» зобов'язав Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади ужити необхідних заходів для забезпечення безумовного виконання органами виконавчої влади Закону України "Про доступ до публічної інформації".

Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 583 «Питання виконання Закону України "Про доступ до публічної інформації" в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» затверджено Примірні форма запиту на інформацію, Примірний порядок складення та подання запитів на інформацію, що стали основою для розроблення та затвердження відповідних правових актів у інших органах виконавчої влади [32].

З метою збереження та доступу до публічної інформації статтею 18 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачене функціонування Системи обліку публічної інформації, на створення, функціонування і ведення якої направлена дія Постанови Кабінету Міністрів

України від 22 листопада 2011 № 1277 «Питання системи обліку публічної інформації» [33].

З метою забезпечення відкритості діяльності судів, умовою для підвищення довіри до судової влади, контролю за обґрунтованістю та законністю судових рішень Законом України від 22 грудня 2005 року № 3262-IV «Про доступ до судових рішень» визначено порядок доступу до судових рішень. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2006 № 740 затверджено Порядок ведення Єдиного державного реєстру судових рішень.

Суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці її засекречуванням, розсекречуванням та охороною, регулює Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-XII «Про державну таємницю» [34].

Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [42].

Закон України від 11 лютого 2015 року № 183-VIII «Про відкритість використання публічних коштів» визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування [35].

В сучасному динамічному інформаційному середовищі одним з важливішим чинником прозорості діяльності влади є оприлюднення інформації органами державної влади в мережі Інтернет. Так ще в 2002 році постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 затверджено «Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [36].

Безперешкодне здійснення права на доступ до публічної інформації неможливо без належного захисту цього права державою. Пункт 6 частини 1 статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо гарантій забезпечення права на доступ до публічної інформації прямо передбачає юридичну відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації [11]. До посадової особи розпорядника інформації може бути застосована дисциплінарна, адміністративна або кримінальна відповідальність.

Дисциплінарна відповідальність застосовується суб'єктом призначення (вищим чи та спеціальним органом контролю) до працівника чи державного службовця за вчинення дисциплінарного проступку щодо забезпечення права доступу до публічної інформації, відповідно до трудового законодавства чи спеціальних нормативних актів, зокрема, законів «Про державну службу», «Про судоустрій і статус суддів», Дисциплінарний статут прокуратури України тощо.

Адміністративна відповідальність встановлена Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Статтею 212–3 КУпАП, передбачено, що «Неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами України "Про доступ до публічної інформації", "Про оцінку впливу на довкілля", "Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення", "Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років", "Про відкритість використання публічних коштів" та "Про запобігання корупції", -

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [37].

Порушення Закону України "Про доступ до публічної інформації", а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання

інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації, -

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. [25]

У разі наявності складу злочину, дії посадової особи можуть бути кваліфіковані за статтею 367 «Службова недбалість» Кримінального кодексу України [38].

Безумовно прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало важливим кроком у сфері дотримання конституційних прав та свобод людини в Україні. Водночас на сьогодні у нашій країні залишається актуальною проблема вдосконалення національного законодавства у галузі інформації, приведення інформаційних відносин у відповідність з кращими європейськими і світовими стандартами. Іншими словами, сучасні демократичні суспільно-політичні процеси призвели до формування нової філософії інформаційної політики України, спрямованої на забезпечення відкритості діяльності органів державної влади та доступу громадян до інформації, проте залишили низку прогалин у відповіді на питання щодо ефективності її правового регулювання.

РОЗДІЛ 2. ПИТАННЯ ПРАКТИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

2.1. Питання визначеності понять публічної інформації в сфері інформаційних відносин.

«Публічна інформація» як частина ширшого поняття «інформація» входить до сфери інформаційних відносин. Основним нормативним актом, що регулює інформаційні відносини є Закон України «Про інформацію» (В редакції Закону № 2938-VI від 13.01.2011).

Так Закон України «Про інформацію» [7] та Цивільний кодекс України [24] закріплюють поняття «інформація - будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді».

Законом України «Про захист економічної конкуренції» наведено більш широке визначення поняття: «інформація - відомості в будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості» [45].

Огляд лише цих актів вводить неоднозначне тлумачення базового поняття інформація, що може визвати певні труднощі в здійсненні практичній діяльності.

Неоднозначне розуміння визиває зміст поняття конфіденційна інформація, таємна інформація, службова інформація, так в Законі України «Про інформацію» частина 2 статті 20 визначено, що «будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом.», у самому законі не розкрито поняття «інформація з обмеженим

доступом». Законом України «Про доступ до публічної інформації» надається таке тлумачення: «Конфіденційна інформація - інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.» [11].

«Стаття 8. Таємна інформація

1. Таємна інформація - інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю.

2. Порядок доступу до таємної інформації регулюється цим Законом та спеціальними законами.

Стаття 9. Службова інформація

1. Відповідно до вимог частини другої статті 6 цього Закону до службової може належати така інформація:

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

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

2. Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф "для службового користування". Доступ до таких документів надається відповідно до частини другої статті 6 цього Закону.

3. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування,

іншими суб'єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, не може бути обмеженим у доступі.» [11].

Погоджуємось, з висновком Семенюк, який зазначив, що «згідно з наведеним у цьому Законі визначенні, єдиним критерієм віднесення інформації до конфіденційної – це можливість її розповсюдження лише за згодою фізичної або юридичної особи та на умовах, що ними визначені. Але такий критерій віднесення інформації до конфіденційної має дуже складне практичне застосування.» [46].

Наступний термін, що вживається в Законі «Про доступ до публічної інформації» – «суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією)» але легальне визначення в законодавстві України відсутнє. Розуміння змісту цього поняття вкрай необхідно при обмеженні доступу до інформації шляхом застосування «Трискладового тесту». Треба зазначити що в законопроекті [47] було надано визначення поняття «інформація, що становить суспільний інтерес», що було віднесено до поняття «Публічна інформація»:

«Стаття 1. Публічна інформація

1. Під публічною інформацією цей Закон розуміє:

1) інформацію, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом (надалі – також інформація, розпорядники інформації тощо);

2) інформацію, що становить суспільний інтерес (суспільно значущу), тобто, яка свідчить про загрозу державному суверенітету та територіальній цілісності України; дозволяє здійснити обґрунтований політичний вибір; гарантує обізнаність з подіями і фактами, що впливають на стан і характер життя людини; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; порушенням прав людини, введенню громадськості в оману, запобігає шкідливим екологічним та іншим наслідкам діяльності (бездіяльності) суб'єктів господарювання тощо.»

Цілком погоджуємося з тим «щоб зрозуміти, яка інформація становить суспільний інтерес, необхідно звернутися до ст. 29 Закону України «Про

інформацію», відповідно до якої: «Інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо». Цей перелік предметів суспільного інтересу не є вичерпним – це впливає з уживання сполучника «тощо». Наведені в Законі «Про інформацію» приклади інформації, що становить суспільний інтерес, ґрунтуються на оціночних категоріях, що може створювати різночитання при застосуванні на практиці [48, с. 37].

Таким чином, законодавець «віддає» на розсуд суду це питання. Постановою від 29.09.2016 № 10 ВАСУ зазначає: «З огляду на характер суспільно необхідної інформації законодавство не надає вичерпного визначення цього поняття. Гнучкість законодавства в цьому аспекті виправдано надає судам можливість визначати, чи є конкретна «інформація суспільно необхідною, з врахуванням індивідуальних обставин справи.» [49].

Дискусійним питанням залишається баланс між поняттям без визначених меж, наприклад, «суспільна необхідна інформація (суспільний інтерес)» та «особисте життя» (приватне життя). З урахування обмеження часу та відповідної кваліфікації (знань, повноважень) посадових осіб, розпорядник інформації стикається з труднощами при наданні такої інформації.

2.2. Зловживання правом на доступ до публічної інформації.

За відомим висловом Г.-В.-Ф. Гегеля «Зловживання правом – це коли без порушення букви закону порушується принцип права про неприпустимість заподіяння шкоди іншим особам, і таким чином створюється тільки видимість права» [67].

Наступне актуальне питання, що потребує дискусії, яке викликає уваги правників-практиків, та визиває труднощі у розпорядників інформації – це навмисне або ненавмисне зловживання правом на доступ до публічної інформації запитувачами інформації.

Закон України «Про доступ до інформації» є ліберальним, він дає право будь-кому звертатись за інформацією, не обмежую кількість чи надіслання повторних запитів. Не вимагає закон ідентифікації особи, надає можливість спілкуватись шляхом електронної пошти, та отримувати електронні копії документів безкоштовно. Встановлює стислі строки на відповідь 5 днів (з можливістю продовження до 20 днів). Тобто вкрай зручний для одержувачів інформації.

Як зазначає Скакун О.Ф. [50, с. 454-455], зловживання правом – особливий вид поведінки у правовій сфері, який полягає у соціально шкідливих учинках суб'єкта права, у використанні недозволених конкретних форм у межах дозволеного законом загального типу поведінки, що суперечить цільовому призначенню права. Зловживання суб'єктивним правом – це використання суб'єктивного права з порушенням меж його дії, ненормальне (марне, незвичайне, шкідливе, аморальним) здійснення права, яке виражається в недозволених конкретних діях, що заподіюють шкоду іншій особі чи загрожують чужому праву.

Власне визначення дає Полянський [51, с.38], зловживання правом – це така протиправна поведінка, в процесі та в результаті якої суб'єкт права, маючи на меті заподіяти шкоду іншим суб'єктам або свідомо припускаючи її настання, формально здійснює певне суб'єктивне юридичне право чи

відповідний обов'язок, зміст яких сформульований відносно визначено і тому може бути витлумачений неоднозначно.

Ці дії, наприклад, мають вираз в величезному зверненні до державних органів влади на отримання будь-якої інформації; систематичному зверненні з одного питання.

Метою цих дій може бути помста, «паралізування» органів влади, або не усвідомлення особою своїх дій. Інша мета: очікування на численні запити помилки у відповіді розпорядника інформації, з наступними скаргами та судовими справами з вимогою отримання компенсації. Шкода – наступ негативних наслідків для розпорядників інформації.

Погоджуємось, з заявою Кушнір І., экс-представниці Уповноваженого з прав людини, начальниці управління з питань підготовки конституційних подань та дотримання права на доступ до публічної інформації, що «Ось так унікальний інструмент громадянського суспільства стає зброєю, яка вихолощує значення доступу до публічної інформації, породжує негативне ставлення до нього з боку державних органів, яке, звичайно, вплине і на реалізацію права добросовісних запитувачів.» [52].

Таку ж проблему, навів теперішній представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з дотримання права на інформацію та представництва в Конституційному Суді України Барвіцький В.І.: «У своїй діяльності ми дуже часто маємо справу із певними зловживаннями у сфері доступу до публічної інформації.», «У більшості випадків і подібних запитів їх метою є підловити розпорядника на невиконанні закону, порушенні строків надання відповіді та, відповідно, подати скаргу до нас. Те, що ми спостерігаємо: даний інструмент може слугувати відповідною формою тиску, зведенням рахунків з розпорядником інформації...» [53].

На сучасному етапі розвитку цифрових технологій здійснення доступу до інформація мало чи стало вкрай «дешевим». Формування запиту на інформацію не вимагає значного часу та інтелектуальних зусиль. Стало парадоксальним явищем що пасивний доступ до інформації шляхом

надсилання запитів, більш зручний для одержувачів ніж отримання інформації яка вже оприлюднена з відкритих джерел.

Першим фактом в Україні свідомого зловживання правом на інформацію можна назвати випадок що мав місце в Рівненській області [54].

В серпні 2012 року запитувач надіслав 300 запитів отримання публічної інформації до Дубенської райдержадміністрації в Рівненській області. Відповідальним структурним підрозділом, що надає відповіді є відділ внутрішньої політики, зав'язків з громадськими організаціями та ЗМІ апарату райдержадміністрації.

Особа попросила повідомити безліч інформації, як то кількість перукарень, діючих пляжів, кількості бездомних котів, кількості бездомних собак, поголів'я овець, щоквартальних обсягів торгівлі в Дубенському районі за 1991-2012, тощо. Зрозуміло, що опрацювання подібних запитів мало на меті створення перешкод роботи райдержадміністрації.

Інша епохальна справа № 820/4258/17 (Додаток А), що завершилася 31 січня 2019 року прийняттям постанови Верховного Суду за касаційними скаргами Головного територіального управління юстиції в Харківській області, створила в Україні прецедент:

Запитувач просив Головне територіальне управління юстиції у Харківській області надати скановані копії наказів, шляхом надіслання на електронну пошту, прийнятих з 1 січня 2016 року по дату запиту, йдеться мова про 10283 накази. В наданні інформації розпорядник відмовив, та зазначив що «копії наказів в електронному вигляді не створюються, тому запитувана позивачем інформація потребує її створення в інший спосіб, у зв'язку з чим, із посиланням на абзац другий підпункту 1.2 пункту 1 наказу ГТУЮ у Харківській області від 25 травня 2015 року № 291/4 «Питання виконання Закону України "Про доступ до публічної інформації"», відповідач не є розпорядником цієї інформації. З урахуванням викладеного відповідач відмовив у наданні копій наказів в електронному вигляді».

В частині надання інформації, суд першої інстанції зобов'язав розпорядника надати запитувачу право ознайомитись з інформацією (право робити виписки, фотографувати, копіювати, сканувати, записувати на будь-які носії інформації тощо) у спеціально визначеному місці за місцем їх зберігання у ГТУЮ у Харківській області. Суд апеляційної інстанції в наведеній частині залишив постанову без змін. Верховний Суд: скасував рішення у частині зобов'язання надати інформацію у спеціальному місці для запитувачів і зобов'язав розпорядника надіслати на електронну адресу запитувача скановані копії наказів.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» не має жодних чинних запобіжників зловживання правом. Таким чинником може бути, наприклад, вимога вказати, для чого запитувач збирає ту чи іншу інформацію: для наукової роботи, журналістського розслідування, для суду тощо.

2.3. Питання відшкодування фактичних витрат

Публічна інформація безкоштовно надається за запитом. Разом з тим статтею 21 Законом України «Про доступ до інформації» передбачено, що у разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Так частиною 3 статті 21 зазначено, що «Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно.» [11].

Розмір цих витрат встановлюється розпорядником інформації в межах, що встановлені Кабінетом Міністрів України постановою від 13 липня 2011 року № 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» [36].

Граничні норми витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, обчислюються в залежності від розміру мінімальної заробітної плати на дату копіювання та друку документів.

Граничні норми станом на 2019 р. відповідно до інформації з таблиці наведеної в Додатку В складають:

Копіювання або друк копій документів формату А4 та меншого розміру (в тому числі двосторонній друк) не більше ніж 0,1 відсотка розміру мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки, та складають не більше 4,17 грн;

Копіювання або друк копій документів формату А3 та більшого розміру (в тому числі двосторонній друк) не більше ніж 0,2 відсотка розміру мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки, не більше 8,35 грн;

Копіювання або друк копій документів будь-якого формату, якщо в документах поряд з відкритою інформацією міститься інформація з обмеженим доступом, що потребує її відокремлення, приховування тощо (в тому числі двосторонній друк) від 0,3 до 0,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки, від 12,52 до 20,87 грн.

Існує виключення, при яких не потребують оплати за виготовлення паперові копії документів більше ніж 10 сторінок:

розпорядником ще не встановлено розміру плати за копіювання або друк. Тобто це питання мало б було вирішено до отримання запиту на інформації відповідним розпорядником – інакше витрати розпоряднику не відшкодовуються;

інформація по себе, тобто про особу, яка надіслала запит;

інформація має суспільний інтерес.

Наведемо данні про ціну на послуги копіювання в деяких містах України. Зрозуміло що ціну такої послуги формується в тому числі з цін аркушу паперу та «заправки» принтера, які в Україні більш-менш однакова.

Так, ціна вартість друку/копіювання аркушу формату А4 у містах України становить від 0,9 - 1,2 грн. Дані наведені з таблиці Додаток Г.

Із-за не визначення поняття «фактичні витрати», дивує і спосіб визначення розміру цих витрат, який прив'язаний до мінімальної заробітної плати. Очевидно, що у мінімальна заробітна плата мусить зростати швидше ніж вартість витратних матеріалів.

Дискусійне питання є чи належить до фактичних витрат час на опрацювання (пошук, підготовка, копіювання, оформлення) запитів і відповідей на них, виготовлення копій документів?

Виходячи зі змісту статті 16 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме «Розпорядник інформації відповідає за визначення завдань та забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію,

аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію, надання консультацій під час оформлення запиту, а також за оприлюднення інформації, передбаченої цим Законом.» [11] виявляється що ні, оскільки опрацювання запиту – є обов'язком розпорядника за законом, а відповідальної особи за посадовою інструкцією.

Але якщо так, то чому при копіюванні або друку копій документів будь-якого формату, якщо в документах поряд з відкритою інформацією міститься інформація з обмеженим доступом, що потребує її відокремлення, приховування фактичні витрати встановлюються в 3 рази більше. Опрацювання таких документів, крім «відокремлення» інформації, не відрізняється від звичайного копіювання. Можемо припустити, що різниця в розмірі відшкодування виникає через якісь більші витрати для розпорядника ніж фактично друк таких документів. Які це витрати постановою не визначено.

Щодо видачі копій документів, судами України, це питання надання копій документів вирішено більш раціонально. Так Законом України «Про судовий збір» визначені ставки судового збору за видачу судами документів, як «0,003 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб за кожний аркуш копії» [37]. У 2019 році складає 5,80 грн, та встановлюється на 1 рік, виходячи з розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб станом на 01 січня відповідного року.

Те що, Постанова КМУ від 13 липня 2011 року № 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» не зазнала змін та використовується без змін с 2011 року свідчить про анахронізм в нормативному регулюванні зазначених відносин.

Слід зазначити, що інформаційно-технологічні можливості розпорядників інформації кардинально змінилися порівняно з 2011 і теперішнім часом. Сумніваюся, що в матеріально-технічному оснащенні

юридичних осіб (розпорядники інформації) відсутні комп'ютер, принтер чи сканер, доступ до мережі Internet.

Але у 2011 році журнал WEEKLYUA у писав «У деяких столичних багатоповерхівках свої послуги мешканцям готові надати одразу 14 кабельних операторів, тоді як у багатьох невеликих містах і селах люди досі змушені займати телефонну лінію, щоб вийти в мережу.» [38].

За даними дослідження Factum Group опублікованого Інтернет Асоціацією України [40] рівень проникнення Інтернету в Україні в 2019 року склад 71%, натомість 32% у 2011 (з даних наведених у таблиці Додаток Д).

З інформації Інтернет Асоціації України у 2019 році вперше за останні 3 роки відбулось значне зростання інтернет-проникнення в Україні (відсоткова кількість інтернет-користувачів від загальної кількості населення). Цей показник зріс одразу на 6-7%. Однією з причин такого зростання є «смартфонізація» населення. На сьогодні 22% користувачів виходять в Інтернет виключно за допомогою смартфонів. Для значної частки нових користувачів смартфон у 2019 році став першим і єдиним пристроєм для доступу до мережі [40].

Зі слів, Заступника директора департаменту, начальника відділу права на звернення та отримання інформації Департаменту моніторингу інформаційних прав Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Олексія Кабанова: «Розвиток інтернет-технологій та смартфонів вимагає саме електронного варіанту інформації. Переважна кількість запитувачів надають перевагу саме електронним запитам. Дуже рідко надходять паперові запити – це все вже потроху відходить на задній план» [41].

Але поки існує потреба в опрацюванні «паперових» запитах та електронний документообіг не запроваджено у 100% установах відповідні відносини мусять буди врегульовані.

Нарешті 03 березня 2019 року підготовлено проект постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 року № 740" яким пропонується доповнити послуги що надаються пунктом «Сканування документів будь-якого формату», та встановити граничні норми витрат у відсотках розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб за сканування однієї сторінки (Додатки Б, Е).

Цей проект, хоч і вирішує прогалину в законодавстві, але й залишаються недоліки.

Залишається норма що, «Розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб за виготовлення однієї сторінки встановлюється на дату копіювання, друку або сканування документів». Доречним було використовувати розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановлений законом на 1 січня календарного року, в якому відповідний запит подається або встановити фіксовану плату за надання копії документу.

Фіксована плата за паперову документу встановлена в США \$0.10, Канаді \$0.20 CAD.

З огляду на наведене вище, питання відшкодування витрат на опрацювання запиту на публічну інформацію має бути вирішено. З однієї сторони запитувач інформації вже заплатив податки на функціонування держави, і має право вимагати від останньої «безоплатно» виконати свої функції. В іншій сторони, як віднесуться громадяни до державного органу, якщо його ресурси будуть направлені на задоволення одного активного запитувача. В зарубіжних країнах, встановлення плати за надання паперової копії документів не визиває проблеми – автоматизовані системи вирішують усю технічну роботу, переважна більшість відповідей на запити надається без паперових носіїв.

2.4. Захист права на доступ до публічної інформації: досудовий та судовий аспект. Місце і роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

Право на доступ до публічної інформації гарантується обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом стаття 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [11]

Одним із засобів порушення права доступу до публічної інформації є досудове вирішення таких спорів. Якщо право на доступ до інформації порушено, законодавством пропонується чотири суб'єкта (органа), до яких можна звернутися зі скаргою. Це:

Керівник розпорядника.

Вищий орган.

Суд.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Треба зазначити, що відповідно частини 1 статті 23 до Закону України «Про доступ до інформації», «Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.» [11]

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Здійснення передбаченого законом право оскарження порушеного права до керівника розпорядника або вищого органу органів виконавчої влади регламентується Законом України «Про звернення громадян» [42].

Державна виконавча влада побудована за ієрархічним принципом. Наприклад, для Відділу виконавчої служби вищим органом є Управління забезпечення примусового виконання рішень державної виконавчої служби міжрегіонального управління Міністерства юстиції України, для останньої –

Департамент примусового виконання рішень Міністерства юстиції України. Міністерство юстиції України – вищий орган для всіх органів державної виконавчої служби. Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади.

Голова облдержадміністрації є вищим органом до голови райдержадміністрації. Прем'єр-міністр та Президент є вищим органом для голів облдержадміністрацій.

Законом не обмежується орган для оскарження, скаржник може звертатися до них поодиночі чи одночасно.

Не завжди вищий орган існує. Так не можна оскаржити дії чи бездіяльність щодо надання інформації розпорядником якої є органи місцевого самоврядування. Це сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (у разі їх створення), як виняток, наприклад, міські управління правління праці та соціального захисту, що підпорядковані виконкому. Помилково вважати, що обласна рада є вищим органом до районної ради, тощо. Не мають вищого органу і підприємства, як юридичні особи приватного права.

Керівник розпорядника може розглядати скарги на розпорядника, окрім тих, що актів чи відповідей, що надійшли за його підписом. Це можуть скарги не ненадання відповіді на запит на інформацію.

Скарга керівнику або до вищого органу, може бути ефективна, вона має свої плюси:

Великий вибір шляхів подання скарги. Звернення приймаються на особистому прийомі, в канцелярію, поштою, усно, електронною поштою, через офіційний сайт розпорядника (за такою наявністю). Особливий порядок передбачено для ініціювання електронної петиції.

Встановлений законом строк розгляду заяви. Протягом 1 місяця заявнику має бути надано відповідь, крім випадків які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно.

Плата за розгляд звернення відсутня.

Відповідь на звернення можна оскаржити у вищий орган, Уповноваженому Верховної Ради з прав людини.

За результатами розгляду скарги, вищий орган чи керівник може:

Скасовувати рішення.

Забезпечити реальне виконання рішень, щодо питань наведених у скарзі.

З метою припинення неправомірних дій вжити необхідних заходів.

Порушувати питання про притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності.

Забезпечити заходи направлені на виявлення, усунення умов, що привели до неправомірності дій чи бездіяльності осіб.

Змінювати рішення.

Захист права на доступ до інформацію шляхом звернення до керівника розпорядника або до вищого органу є найбільш простим і доступним. Він дозволяє вирішити питання, що могли виникнути з «недбалістю» або некомпетентністю працівника при розгляді запиту на інформацію. Саме на звернення громадян (заява, скарга, пропозиція) законодавець покладає функцію зв'язку між виконавчою владою та громадкістю, особою, громадянином. Добросовісний керівник при розгляді скарги виявить причини, умови виникнення скарги, розгляне зауваження наведені у пропозиціях, та здійснить необхідні заходи на усунення виявлених недоліків.

Запит на доступ до публічної інформації та звернення громадян мають різну правову природу, мету. Порядок їх опрацювання різний, відповідно відповідь на запит надається в строк 5 днів, а на звернення (скаргу) стосовно запита на доступу до публічної інформації до 30 днів.

Звернення скаргою це лише один із способів поновлення порушеного права. Факт звернення та негативної відповіді будуть підтвердженням «зацікавленості» заявника і важливості інформації для нього, при розгляді справи Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини чи у суді.

Відповідно, до статті 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: «Парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України.»[11]

Аналогічний зміст має частина 5 статті 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»: «Уповноважений здійснює парламентський контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації.» [43] Ця норма внесена до законодавства Законом України від 27 березня 2014 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про інформацію" та Закону України "Про доступ до публічної інформації"».

Функції з нагляду за виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» до внесення зазначених дій здійснювала Прокуратура України, через свої місцеві органи. Прокурори здійснювали загальний нагляд за додержанням і застосуванням законів всіма суб'єктами права. Засобом реагування було подання (припис) прокурора, що майже не впливав на порушників, єдиним значний важіль – авторитет прокурора. Відповідні зміни були внесені до Кодексу про адміністративні порушення України лише у 2014 році.

Відповідно до змін, що набули у 2014 році у Кодексі України про адміністративні правопорушення, статті 255, протоколи про правопорушення щодо Закону України «Про доступ до публічної інформації» «мають право складати уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». [24].

Такі зміни мали результат, і посадові особи розпорядників публічної інформації, які неправомірно відмовляли в доступі до неї, постали перед судом у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Однак через недосконалість порядку притягнення до відповідальності та брак

матеріальних і кадрових ресурсів Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини далеко не всі скарги щодо порушення права на доступ до інформації завершувалися притягненням винних до відповідальності та накладенням стягнення. Крім того, функція здійснення парламентського контролю за дотриманням прав людини, яку відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [43] виконує цей орган, не збігається з наданими йому повноваженнями щодо ініціювання притягнення до адміністративної відповідальності. Парламентський контроль особливий порівняно зі звичайними видами державного контролю, тож ані місце у структурі державних органів, ані правомочність Омбудсмана не характеризують його як орган примусової сили держави.

Право на доступ до інформації гарантується Конституцією України та захищається законом, цей захист забезпечується діючими механізмами захисту права.

Судовий захист є одним із найефективніших способів захисту прав і свобод людини і громадянина, це універсальний спосіб. Відповідно до статті 124 Конституції України,

«Стаття 124. Правосуддя в Україні здійснюють виключно суди.

Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.

Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи.

Законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору.

Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних.

Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду.» [22].

Дієвий судовий захист залежить від довершеності правових норм, що встановлюють порядок здійснення судочинства.

Конституцією України статтею 55 [22] гарантовано право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб та захист будь-якими не забороненими законом засобами своїх прав і свобод від порушень і протиправних посягань,

«Стаття 55. Права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом.

Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.»

Отже, у цьому підрозділі розкриємо питання, пов'язані із судовим захистом права на доступ до публічної інформації, порушеного незаконними діями, бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Змістом адміністративного судочинства є здійснення правосуддя в адміністративних справах шляхом розв'язання публічно-правових спорів. За своєю природою спори щодо порушеного права на доступ до публічної

інформації є адміністративно-правовими, виходячи з того, що інститут доступу до публічної інформації належить до адміністративного права.

Доречного висновку дійшов Верховний Суд України в постанові від 5 липня 2017 року у справі №377/232/16-ц:

«Характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх виникнення — публічно-правові відносини, тобто передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах та обов'язках їх учасників у різних сферах діяльності суспільства, зокрема пов'язаних з реалізацією публічної влади.

Публічно-правовим вважається також спір, який виник з позовних вимог, що ґрунтуються на нормах публічного права, де держава в особі відповідних органів виступає щодо громадянина не як рівноправна сторона у правовідносинах, а як носій суверенної влади, який може вказувати або забороняти особі певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо.

Отже, визначальною рисою адміністративних правовідносин є владне підпорядкування однієї сторони цих відносин іншій стороні. Сторони в адміністративному спорі ще до його виникнення повинні перебувати у відносинах вертикального підпорядкування.»

Відповідно до пункту 2 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства:

«публічно-правовий спір - спір, у якому:

хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або

хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або

хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи;» [44]

Також, пунктом 1 частини 1 статті 4 визначено термін «адміністративна справа - переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір;» [44]

Відповідно до частини 7 статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України [44] юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації.

Виходячи з наведеного, зрозумілим, є пряма норма наведена в Законі України «Про доступ до публічної інформації», щодо віднесення спорів про доступ до публічної інформації до компетенції адміністративного судочинства, так частина 3 статті 23 встановлює «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.»

Кодекс адміністративного судочинства України не встановлює особливого порядку провадження щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації. Отже суд керується загальними правилами при розгляді зазначених справ.

Звернемось до статистичних даних наданих Державною судовою адміністрацією України (Додаток Д), їх огляд дає змогу стверджувати, що кількість справ забезпечення права особи на доступ до публічної інформації зростає з кожним роком. Так кількість справ щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації склала у 2016 542, 2017 - 488, 2018 – 733.

Законодавець вважає доцільним, згідно пунктом 2 частини 6 Статтею 12 Кодексу адміністративного судочинства України, віднести до справ незначної складності, в тому числі справи щодо оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду

звернення або запиту на інформацію [44]. Такі справи розглядаються судом за правилами спрощеного позивного провадження, відсутня імперативна норма для адміністративного суду для розгляду усіх справ щодо доступу до інформації. Не вичерпаний перелік правочинів, право на оскарження яких наведено в статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації»:

- 1) відмову в задоволенні запиту на інформацію;
- 2) відстрочку задоволення запиту на інформацію;
- 3) ненадання відповіді на запит на інформацію;
- 4) надання недостовірної або неповної інформації;
- 5) несвоєчасне надання інформації;
- б) невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 цього Закону;
- 7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.

Таким чином, судом в скороченому провадженні розглядаються тільки бездіяльність розпорядника інформації, а дії, прийняття рішення тощо, щодо запиту на інформацію, можуть розглядатися судом і в загальному порядку, як вирішить суд.

Не визиває питань, ситуація зі судовими витратами, адже, якщо запитувач інформації виграє суд до розпорядника інформації, судом на останнього будуть покладені і судові витрати (судовий збір, витрати на правову допомогу).

Законом України «Про судовий збір», встановлено що, за подання до адміністративного суду адміністративного позову немайнового характеру, який подано фізичною особою збір становить - 0,4 розміру прожиткового мінімуму на одну працездатну особу [пункт 3.1.4]. На 2019 сума збору становить: 840.80 грн за кожну немайнову вимогу.

Статтею 55 Конституції України кожному надається право 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 або учасником яких є Україна. [22]

9 листопада 1995 Україна вступила в членство до Ради Європи та взяла на себе зобов'язання дотримуватися положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (European Convention on Human Rights (ECHR) , Європейська Конвенція з прав людини (ЄКПЛ)). Законодавство України мало бути приведено до вимог, зазначених в Конвенції.

Питання тлумачення і застосування Конвенції, в тому числі міждержавні справи та скарги осіб, є компетенцією Європейського Суду з прав людини (European Court of Human Rights). Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» гарантовано, що рішення Суду є обов'язковим для виконання Україною.

Таким чином, якщо право на доступ до інформації порушено, з відповідним зверненням можна звертатися до Європейського Суду з прав людини. Але прийняття позову можливо тільки після використання всіх національних засобів правового захисту. Процес розгляду тривалий але рішення Суду є обов'язковим до виконання в Україні.

Труднощі визивав порядок примусового виконання рішень судів стосовно порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме сплати авансового внеску при відкритті виконавчого провадження, що передбачалась частиною 2 статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» [45]. Так при зверненні до виконавця стягувач за рішенням немайнового характеру , змушений оплатити авансовий внесок у розмірі 2-х мінімальних розмірів заробітної плати, що встановлює 8346 грн (станом на 2019 рік).

Ця норма, що вводилась в дію 05 жовтня 2016 року Законом України «Про виконавче провадження» в новій редакції, створювала перешкод для звернення до примусового виконання рішення.

15 травня 2019 року Рішенням Конституційного Суду № 2-р(П)/2019 положення частини другої статті 26 визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними). Конституційний Суд наголосив, що визначений у законі порядок забезпечення державою виконання судового рішення має відповідати принципам верховенства права та справедливості, гарантувати конституційне право на судовий захист; невиконання державою позитивного обов'язку щодо забезпечення функціонування запроваджуваної нею системи виконання судових рішень призводить до обмеження конституційного права на судовий захист та нівелює його сутність [46].

Вважаємо, зазначити, що з конституційною скаргою звернулась Хліпальська Віра, запитувачка інформації, щодо виконання рішення суду у справі з доступу до публічної інформації.

Саме практика застосування законодавства, зокрема судова практика, визначає, наскільки ефективно діють норми закону і які прогалини виникають через недосконалі формулювання, викладені в законі. Збагачення судової практики – досягається саме судовим оскарженням порушеного права на доступ до публічної інформації.

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

3.1. Усунення колізії термінології

Однак, не дивлячись на те, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» був прийнятий і вступив в силу у 2011 році, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Валерія Лутковська у Щорічній доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, поданій до Верховної Ради України у 2017 році, охарактеризувала стан дотримання права на доступ до публічної інформації на кінець 2014 року як стан відсутності знань щодо положень Закону, їх розуміння і виконання.

Порушення вимог законодавства у сфері доступу до публічної інформації були спричинені незнанням як порядку опрацювання інформаційних запитів, так і вимог щодо порядку обмеження доступу до інформації [68].

З метою забезпечення належного виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» законодавцем було передбачено відповідальність за порушення його положень. Але практика вказала на те, що ані вимоги Закону, ані відповідальність, передбачена за його невиконання, не мали ефективного результату.

Таким чином, постало питання необхідності подолання успадкованої з радянських часів практики закриття інформації, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, від чого безпосередньо залежало виконання положень чинного законодавства України у сфері доступу до публічної інформації.

Одним з механізмів подолання сталого невиконання суб'єктами владних повноважень положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» стала процедура судового захисту права на інформацію. Однак,

як зазначено у Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, суди, вирішуючи спори з цих питань, також підтримували позицію ненадання інформації, керуючись усталеною практикою обмеження доступу громадян до інформації [69].

Такий розбіжності практики застосування законодавства у сфері доступ до публічної інформації із самими положеннями цього законодавства зумовлені не лише неефективним контролем за дотриманням права на доступ до публічної інформації, а і суб'єктивним несприйняттям новел Закону зі сторони представників суб'єктів владних повноважень.

Такі суперечності між нормативно-правовими приписами та діяльністю, пов'язаною з їх реалізацією, застосуванням, тлумаченням й іншими видами юридичної діяльності (правозастосовними, правоінтерпретаційними та іншими актами) можна розцінювати як юридичну колізію [70]. Крім того, М.І. Матузов, як окрему групу юридичних колізій виділяє колізії у правозастосуванні (безладдя у практиці реалізації одних і тих самих правових розпоряджень, неузгодженість управлінських дій) [71].

В свою чергу виникнення таких колізій спричинено як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами [72, с. 5].

Так, до об'єктивних причин виникнення колізій відносять дію суспільних відносин у часі та дію суспільних відносин у просторі.

В контексті розвитку інформаційних відносин, що призводить до постійної появи нових видів інформації та нових форм поширення такої інформації, особливого значення набуває фактор дії суспільних відносин у часі, що проявляється у виникненні протиріч у національній системі права через постійну зміну темпів розвитку суспільних відносин, у той час, коли право залишається незмінним.

Уникнути негативних наслідків дії вказаного фактору можливо шляхом зміни правовідносин в результаті зміни суспільних відносин.

З огляду на це в Законі України «Про доступ до публічної інформації» закладено механізм подолання колізій, які можуть мати місце у зв'язку зі швидким розвитком інформаційних відносин. Так, Закон не містить переліків інформації, яка є апіорі закритою для суспільства, інструкцій чи обмеження доступу до інформації на певний період. Натомість Законом передбачена вимога проведення розпорядниками інформації аналізу на предмет наявності підстав для обмеження доступу до інформації при кожному зверненні особи за інформацією.

І саме ці положення вважає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Валерія Лутковська стали найтяжчими для розуміння розпорядниками інформації в Україні, які з покоління в покоління передавали знання про застосування принципу закритості інформації як єдиної правильної моделі обробки інформації. До набуття незалежності та протягом всієї історії незалежної України представники суб'єктів владних повноважень керувались законами, порядками, інструкціями, які чітко передбачали, яка інформація є відкритою, а яка має обмежуватись в доступі для пересічних громадян. Принцип закритості інформації про діяльність суб'єкта владних повноважень став частиною культури суспільства [69].

В той же час на думку Коцан Ю.Я. суб'єктивними причинами виникнення юридичних колізій є, зокрема, рецепція норм іноземного права й оціночні поняття, відсутність зворотного зв'язку між практикою застосування норм права і нормотворчістю та відмінність у рівні правосвідомості людей і правовий нігілізм. [72, с. 15–17].

У сфері доступу до публічної інформації вказані фактори мають значний вплив на формування механізму ефективного правового регулювання.

Положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині обов'язковості процедури оцінювання загроз від оприлюднення інформації та зважування суспільного інтересу до такої інформації, що є оціночними поняттями, імплементовані в національне законодавство з

Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, стаття 10 якої передбачає право на доступ до інформації, яка є у володінні суб'єкта владних повноважень.

При цьому, роль оціночного поняття «суспільного інтересу» проявляється у можливості враховувати всі явища суспільного життя, всі особливості конкретних ситуацій, до яких застосовуються норми права. А тому до функцій оціночних понять варто віднести, зокрема, надання гнучкості правовій нормі, забезпечення її формальної визначеності, забезпечення законодавчої та нормотворчої економії, здійснення правозабезпечення шляхом урахування конкретних ситуаційних факторів, можливість індивідуалізації та диференційованості відповідальності, надання правозастосовним органам дискреційних повноважень [73].

В той же час оцінка є процесом суб'єктивного встановлення цінності, як усвідомлення міри відповідності того чи іншого предмета і явища до потреб та інтересів людини. Поняття «оцінка» нерозривно пов'язане з поняттями «цінність» і «ціннісна орієнтація», а відтак культура закритості інформація, яка історично склалася у суб'єктів владних повноважень, про що згадувалось вище, призводить до викривлення результатів аналізу на предмет наявності суспільного інтересу при балансуванні інтересів у сфері доступу до публічної інформації.

Також окремої уваги заслуговує проблема правового нігілізму у сфері доступу до публічної інформації, як одна з основних причин неефективного виконання суб'єктами владних повноважень вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Так, у науковій літературі існують два підходи до розуміння сутності правового нігілізму - класичний (традиційний) і новаторський. У рамках класичного підходу правовий нігілізм розглядається як деструктивний соціальний феномен, сутність якого - негативне ставлення до права, зневіра в його можливості вирішувати нагальні проблеми так, як того вимагає соціальна справедливість. Представники новаторського підходу вважають, що

до існування цього явища призводить саме право через свою недосконалість. Правовий нігілізм розглядається як специфічний соціальний орієнтир, який вказує напрямок негативних тенденцій у юридичній сфері і без якого стає неможливим пошук нових концепцій та ідеалів, а також шляхів вирішення проблем, що існують у суспільстві [74].

При цьому, виникнення правового нігілізму у сфері доступу до публічної інформації спровоковано в частині самим законодавством. Так, Закон України «Про доступ до публічної інформації» не врегульовує питання зловживання правом на інформацію, що призводить до виникнення ситуації, коли забезпечення належного виконання законодавства про доступ до публічної інформації стає надмірним тягарем та створює перешкоди для повноцінного та ефективного суб'єктом владних повноважень його функцій відповідно до компетенції.

Відсутність механізму стримування зловживань у процесі реалізації права на інформацію призводить до виникнення спротиву розпорядників інформації вимогам законодавства у сфері доступу до інформації.

Подолання існуючого правового нігілізму сприятиме розбудові правової держави, підвищенню рівня правової свідомості та культури населення, утвердженню авторитета права. Так, на думку Бурдоносової М.А. існують такі основні групи заходів боротьби з правовим нігілізмом:

- заходи політичного характеру, які безпосередньо пов'язані з подоланням факторів, які перешкоджають розвитку правової держави;
- соціально-економічні заходи;
- заходи культурного, духовного, морального характеру [76, с. 57].

В свою чергу Демченко І.С. способами подолання явища правового нігілізму називає підвищення правової або іншої спеціальної освіти; обов'язкове проходження кожним новим нормативно правовим актом ґрунтовної правової експертизи; залучення до законотворчої роботи науковців, визнаних спеціалістів у галузі права; забезпечення доступу

громадськості до законопроектної роботи; підвищення якості виховання та освіти громадян, приведення її до світових стандартів й ідеалів [77].

Розв'язання значущих проблем у різних сферах суспільного і державного життя, в тому числі у сфері доступу до публічної інформації, супроводжується створенням різноманітних нормативно-правових актів та внесенням змін до вже існуючих. Проте кількісні досягнення не завжди є запорукою ефективного результату.

При цьому, невиконання вимог чинного законодавства нівелює всі зусилля нормотворців щодо належного врегулювання суспільних відносин та призводить до виникнення юридичних колізій, що свідчать про розбіжність між нормативно-правовими приписами та діяльністю, пов'язаною з їх реалізацією, застосуванням, тлумаченням й іншими видами юридичної діяльності.

Варто відмітити, що не існує правових систем, яким не було б притаманне таке явище, як юридичні колізії. Проте ефективність законодавчого врегулювання суспільних відносин безпосередньо залежить від усунення юридичних колізій, які дестабілізують та порушують роботу системи права, негативно позначаються на суспільних відносинах, які регулюються ними, певним чином впливають на рівень правопорядку у державі в цілому.

В той же час виявлення та своєчасне усунення об'єктивних та суб'єктивних причин, що сприяють виникненню юридичних колізій в частині застосування законодавства про доступ до публічної інформації сприятиме належному та ефективному врегулюванню сфери доступу до публічної інформації, яка у сучасних умовах набула стратегічного значення.

3.2. Вдосконалення порядку доступу до інформації

Вдосконалення порядку доступу до інформації, що надається за запитами на доступ до публічної інформації, потребує негайного впровадження. Відсутність тлумачення права «безкоштовного» опрацювання надання інформації за запитами породжує зловживання таким правом. Це питання було актуальним, ще при прийнятті Закону України «Про доступ до публічної інформації». Так статтею 21 зазначеного закону визначено, відсутність плати за надання інформації, зокрема:

«Стаття 21. Плата за надання інформації

1. Інформація на запит надається безкоштовно.

2. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

3. Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно.

4. При наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується.» [Про доступ до публічної інформації].

Вимога надання інформації безкоштовно не визиває жодного сумніву, адже на ця інформація створенна при зтісненні функцій держави розпорядниками інформації, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, тобто за гроші платників податків.

Частиною 4 Статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники інформації зобов'язані: «визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо» [11]. Що цілком

реалізується на практиці, оскільки опрацювання документів здійснюється самим запитувачем. Розпорядник лише здійснює роботу по пошуку та надання документів на матеріальних носіях.

Протиріччя статті закону в тому, що держава зобов'язує розпорядників інформації безкоштовно саме опрацювати запит на інформацію не враховуючи час працівника (чи навіть працівників) на пошук, підготовку, виготовлення документа.

З розвитком інформаційних технологій, потребує врегулювання надання інформації за запитами, відповідь на які, надається засобами електронного зв'язку (електронною поштою). Адже такі запити, не несуть жодних зобов'язань для запитувача, а для розпорядника можуть створити умови для паралізування роботи.

Не вважаємо доцільним створення законодавчих вимог, щодо кола запитувачів інформації, їх ідентифікацій, визначення мети запитів, кількості запитів в проміжок часу та інше. Жодні вимоги, що вносять обмеження до запитів, не прийнятні для громадськості. Розпорядники інформації отримують, ще додаткову роботу щодо перевірки відповідності до законодавства додаткових вимог стосовно запитувача.

З огляду на практику вирішення подібних питань, слід користуватися практикою тих країн, в яких норми щодо до доступу до інформації, набуло випробування часом (США, Канада, Великобританія). Це не було враховано при прийнятті Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Виходячи з наведеного, найдієвішим чинником протидії зловживання правом, вважається віднесення до фактичних витрат крім копіювання та друку, сканування документа. Пропонується запропонувати наступні зміни.

У статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації»:

Замість тексту статті частини 2 «2. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.» викласти «2. У разі якщо задоволення запиту на

інформацію передбачає виготовлення копій документів **паперових носіях**, запитувач зобов'язаний відшкодувати **фактичні витрати на копіювання, друк та сканування. Якщо виготовлення копій документів на паперових носіях не передбачається, запитувач зобов'язаний відшкодувати на фактичні витрати на сканування.»**

Частину 3 змінити з «3. Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно.» на «3. Розмір **фактичних витрат на копіювання, друк та сканування** визначається Кабінетом Міністрів України.»

Частину 4 – виключити.

У статті 22 частину 3 викласти «особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені [статтею 21](#) цього Закону фактичні витрати, пов'язані з **копіюванням, друком або скануванням;**». Зміни наведені у Додатку 3

Відповідно до наведених змін у Законі України «Про доступ до інформації», підлягає перегляду і постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. N 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію».

Пропонується внести зміни до зазначеної постанови: змінити назву на «Про затвердження фактичних витрат на копіювання, друк або сканування документів, що надаються за запитом на інформацію». Та викласти «Фактичні витрати на копіювання, друк або сканування документів, що надаються за запитом на інформацію» в наступній редакції (Додаток И).

Першою новелою, віднесення «сканування» до фактичних витрат.

Другою новелою, в зазначеній постанові є встановлення фіксованої норми витрат для всіх послуг, що надається. Що позбавить розпорядників маніпуляцій з розміром відшкодувань фактичних витрат.

Другою новелою, що наведена в примітці, є використання розміру «прожиткового мінімуму для працездатних осіб» не на дату копіювання або друку, на весь календарний рік. Це позбавить непотрібних розрахунків для кожного запита.

У разі внесення наведених змін, розпорядники мають привести свої акти (Інструкції, порядки) про порядок відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк документів відповідність до Закону і постанови Кабінету Міністрів.

На теперішній час, встановлення якогось збору щодо опрацювання запиту не вибачається розумним, оскільки не всі розпорядники впровадили електронний документообіг, залишаються в обігу паперові документи. Впровадження електронного документообігу з автоматизованим розміщенням в мережі Інтернет всієї інформації, що створюється розпорядниками, зручний пошук документів, зведе до мінімуму кількість запитів.

3.3. Забезпечення дієвого захисту порушеного права на інформацію

Гармонізація законодавства у сфері захисту права на доступ до інформації залишається проблемою, що може бути належним чином розв'язання тільки за умови внесення відповідних змін до інших законодавчих актів.

Статтею 23 Закону України «Про доступ до інформації» передбачено право на оскарження рішення, дії чи бездіяльності розпорядників інформації до керівника розпорядника, вищого органу. Розгляд такої скарги розглядається за порядком наведеним в Законі України «Про звернення громадян». Статтею 20 зазначеного закону встановлені строки щодо розгляду звернень (скарг), так загальний строк встановлено у межах одного місяця. З огляду на швидкий строк розгляду запита на інформацію – п'ять днів, строк на розгляд скарги щодо порушеного права на доступ до інформації – один місяць, виглядає алогічним. Пропонується внести відповідні зміни до Закону України «Про звернення громадян», а саме статтю 20 викласти в наступній редакції:

«Стаття 20. Термін розгляду звернень громадян

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну.

Звернення громадян, щодо порушення права на доступ до інформації розглядаються у строки надання відповіді на запит на інформацію.

Звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку.». Зміни, що пропонуються, надано в Додатку К.

Хоча оскарження відмови чи ненадання інформації до керівника органу чи вищого органу, на думку автора, не є дієвим, такий спосіб має право на існування і відповідного нормативного регулювання.

Наступний інститут досудового захисту порушеного права – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмен). 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 Верховної Ради України з прав людини

Автор не вбачає необхідним створення будь якого іншого державного органу чи посадової особи, що здійснює контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації. замість Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Те що Уповноважений призначається парламентом України Верховною Радою і не входить до виконавчої гілки влади є запобіжником впливу останньої на його діяльність.

Свою діяльність з визначеної сфери Уповноважений здійснює з 2012 року, має величезний опит, підтримку з боку громадських організацій, виступає на прогресивних позиціях, має гуманну спрямованість. За часи збройної агресії Російської Федерації займав активну позицію щодо захисту прав громадян України.

Омбудсмен має секретариат та своїх представників, як за сферою контролю так і територіальним чинником.

Для оперативного та ефективного вирішення завдань в сфері доступу до інформації пропонуються на ступні зміні.

Перш за все в Кодексі про адміністративні правопорушення в статті 38 потрібно збільшити строк накладення адміністративного стягнення; у статті 188⁴⁰ розширити перелік осіб, що виносять адміністративне стягнення.

Треба вирішити питання, щодо вручення протоколу особисто особі, як вимагає стаття 254, та щодо змісту протоколу (підпису особи що притягається), відповідно стаття 256. Виконати ці вимоги посадовими особами Уповноваженого Верховної Ради України не завжди можливо. Пропонується доповнити зазначену статтю 254 наступним абзацом: «Протокол про адміністративне правопорушення надсилається за місцем роботи такої особи.». Статтю 256 доповнити, що «підпис особи, що притягається за статтею 254 не вимагається. Але ці питання досить дискусійні, на такому етапі впровадження зазначеної норми виявляється суперечливими. Проект змін надано в Додатку Л.

По друге, в Законі України «Про виконавче провадження» потрібні зміни, що дозволять примусове виконувати приписів Уповноваженого без попереднього звернення до суду. Пропонується, передбачити наступні зміни в статті 3 зазначеного закону, а саме доповнити статтю 3 пунктом 10 частини 1 **«10) приписи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини його секретаріату, та представників передбачені Законами України «Про доступ до публічної інформації» (Додаток М).**

Особливість публічної інформації зумовлена специфікою її утворення і суб'єктом, в розпорядженні якого вона перебуває. Гарантування державою особі цього права шляхом оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації до суду є свідченням демократичності суспільних процесів, що відбуваються у державі.

З метою одноманітності вирішення спорів, з огляду на предмет спору – доступ до інформації, для належного судового захисту права на доступ до інформації, вважаємо доцільним, передбачити особливий спрощений порядок

розгляду усіх пов'язаних з інформацією справ. Це може бути здійснено шляхом внесення змін до пункту 1 частини 1 статті 263 Кодексу адміністративного судочинства України, а саме «оскарження **рішень, дій чи бездіяльності** суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;». Пропозиції змін надано в Додатку Н.

Крім того вважається необхідним передбачити, можливість на розсуд суду, віднесення інформаційних спорів, якщо в таких вбачається інформація про стан довкілля; інформація про якість харчових продуктів і предметів побуту; інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян до «§ 2. Розгляд окремих категорій термінових адміністративних справ» Кодексу адміністративного судочинства.

В Кодексі Адміністративного судочинства України йдеться, то про розпорядників інформації (пункт 2 частини 6 статті 12), то про розпорядників публічної інформації (пункт 7 частини 1. Статті 7), то знову про розпорядника інформації (пункт 1 частина 1 статті 263).

Як, зазначає О. В. Скочиляс-Павлів, з метою єдиності використання юридичних термінів, необхідно вживати термін “розпорядники публічної інформації” для того, щоб наголосити, що ідеться про розпорядників не будь-якої, а саме публічної інформації. Крім того, з назви закону України “Про доступ до публічної інформації” впливає сфера його застосування – відносини між запитувачами та розпорядниками щодо отримання публічної інформації [78].

Визначення саме судів адміністративного судочинства, як суду до якого оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність розпорядників публічної інформації, цілком логічно, адже правовідносини у сфері доступу до публічної інформації є публічно-правовими. Але ефективний захист порушених розпорядником публічної інформації прав дещо ускладнюється

недоліками правового регулювання, які навні у нечіткості та незрозумілості деяких правових норм.

ВИСНОВОК

За результатами виконання магістерської дипломної роботи та вирішення поставлених завдань було проведено глибокий аналіз питань доступу до публічної інформації та запропоновано шляхи вирішення проблемних питань. Також було досліджено міжнародні та національні засади правового регулювання доступу до публічної інформації; виявлені актуальні проблемні питання реалізації доступу до публічної інформації; запропоновано шляхи вдосконалення реалізації права на доступ до інформації.

В результаті цього було зроблено наступні висновки. Право доступу до публічної інформації є правом людини в сфері інформаційних відносин, що закріплено у Конституції України. Закон України «Про доступ до публічної інформації» є базовим інструментом для отримання інформації суспільством. Що створює умови для реалізації в Україні відкритості влади.

Дослідження міжнародного та національного законодавства в сфері доступу до публічної інформації, дало можливість стверджувати, що прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало важливим кроком у сфері дотримання конституційних прав та свобод людини в Україні. Водночас на сьогодні у нашій країні залишається актуальною проблема вдосконалення національного законодавства у галузі інформації, приведення інформаційних відносин у відповідність з кращими європейськими і світовими стандартами. Іншими словами, сучасні демократичні суспільно-політичні процеси призвели до формування нової філософії інформаційної політики України, спрямованої на забезпечення відкритості діяльності органів державної влади та доступу громадян до інформації, проте залишили низку прогалин у відповіді на питання щодо ефективності її правового регулювання.

Проте, хоча Закон України «Про доступ до публічної інформації» і схожий на аналогічні закордонні нормативні акти, але все ж таки містить певні недоліки, які можна усунути, вивчаючи багатий досвід старих демократій, які давно створили та весь час намагаються вдосконалити механізми регулювання руху інформації в суспільстві. Способи отримання інформації, строки, підстави для відмови та механізми оскарження відмови мають більше враховувати інтереси пересічних громадян країни, ніж органів влади, які повинні працювати саме в інтересах цих пересічних громадян.

Аналіз національного законодавства України в сфері доступу інформації, свідчить про наявність низки нормативно правових актів, що регулюють інформаційні відносини. Вони мають, не узгоджену термінологію щодо основних понять, що створює труднощі для суб'єктів правовідносин.

Вході виконання магістерської роботи виявлені актуальні проблемні питання реалізації доступу до публічної інформації.

Нагальною проблемою залишається проблема щодо змісту понять публічної інформації, доступу до інформації, правовий статус цих понять, визначення цих понять в нормативних актах.

Досліджена проблема правового нігілізму у сфері доступу до публічної інформації, як одна з основних причин неефективного виконання суб'єктами владних повноважень вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації». При цьому, виникнення правового нігілізму у сфері доступу до публічної інформації спровоковано в частині самим законодавством.

Аналіз Закону України «Про доступ до публічної інформації» виявив недосконалість юридичних норм, що відкривають можливість для зловживання правом на публічну інформацію. Аналіз практики реалізації права доступу на публічну інформацію підтверджує небезпечні тенденції. Намагання законодавця спростити отримання інформації, без урахування сучасного стану розвитку українського інформаційного простору, створило проблему зловживання правом в досліджуваній сфері. Запобіжники які є

законодавстві не працюють, що потребує негайного створення механізму захисту від зловживання правом.

Існуючі порядки відшкодування фактичних витрат на опрацювання запитів на інформації, містять процедурні суперечності та не враховують розвиток інформаційних технологій. Законодавець на протязі 9 років, ігнорує той факт, що більшість інформації створюється, опрацьовується, зберігається не на паперових носіях. Відсутнє сучасне підзаконне врегулювання роботи з документами в електронній формі що містять публічну інформацію.

Досліджене питання реальної можливості здійснення, а також захисту порушених прав на доступ до публічної інформації, що забезпечується перш за все юридичними механізмами держави. Звернення зі скаргою до керівника розпорядника інформації чи вищого органу, вважається малоефективним. Аналізуючи інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, вдалося виявити серйозну проблему через не урегульованість нормативних засобів здійснення функцій омбудсмена в сфері захисту прав на інформацію.

Універсальним засобом вирішення є судовий, що здійснюється судами адміністративної юрисдикції. Саме практика застосування законодавства, зокрема судова практика, визначає, наскільки ефективно діють норми закону і які прогалини виникають через недосконалі формулювання, викладені в законі. Автором вбачається що, збагачення судової практики – досягається саме судовим оскарженням порушеного права на доступ до публічної інформації, а аналіз судової практики виявляє недоліки правового регулювання інформаційних відносин.

На усунення недоліків регулювання правових відносин і сфері доступу до інформації, виявлених в процесі магістерського дослідження, пропонується шляхи для їх усунення:

Подолання існуючого правового нігілізму, утвердженню авторитета права, що вирішуються способами підвищення правової або іншої спеціальної освіти.

З метою вдосконалення національного законодавства в сфері доступу до публічної інформації пропонується знести зміни до деяких діючих законодавчих актів.

У статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» до фактичних витрат додати витрати на сканування та викласти частину 2 у наступній редакції.

«2. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів паперових носіях, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання, друк та сканування. Якщо виготовлення копій документів на паперових носіях не передбачається, запитувач зобов'язаний відшкодувати на фактичні витрати на сканування.».

Відповідно до наведених змін у Законі України «Про доступ до інформації», підлягає перегляду і постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. N 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію».

Пропонується внести відповідні зміни до Закону України «Про звернення громадян», а саме у статті 20 додати абзац: «Звернення громадян, щодо порушення права на доступ до інформації розглядаються у строки надання відповіді на запит на інформацію».

Для оперативного та ефективного вирішення завдань Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в сфері доступу до інформації пропонуються наступні зміни. Перш за все в Кодексі про адміністративні правопорушення в статті 38 потрібно збільшити строк накладення адміністративного стягнення; у статті 188⁴⁰ розширити перелік осіб, що виносять адміністративне стягнення.

По друге, в Законі України «Про виконавче провадження» потрібні зміни, що дозволять примусове виконання приписів Уповноваженого без попереднього звернення до суду. Пропонується, передбачити наступні зміни в статті 3 зазначеного закону, а саме доповнити статтю 3 пунктом 10 частини 1 «10) приписи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини його

секретаріату, та представників передбачені Законами України «Про доступ до публічної інформації».