

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КУШНІР ІРИНА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 342.7

ДИСЕРТАЦІЯ
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ
ІНФОРМАЦІЇ ТА ЙОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИМ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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

I.V. Кушнір

Науковий керівник **Камінська Наталія Василівна**,
доктор юридичних наук, професор

Київ-2018

АНОТАЦІЯ

Кушнір І. В. Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2018.

Дисертація присвячена дослідженню конституційно-правових норм, що регулюють та охороняють конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Проаналізовано доктринальні та нормативні джерела даного права, методологія його дослідження, поняття і зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації, гарантії його забезпечення, реалізації та охорони Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Конституційне право особи на доступ до публічної інформації – це закріплена нормами конституції, деталізована у законах з урахуванням міжнародно-правових стандартів, можливість особи отримувати інформацію, що є зафіксованою на матеріальних носіях або відображена в електронному вигляді, від розпорядників, які володіють чи зобов'язані володіти нею відповідно до чинного законодавства. Зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації можна визначити як систему потреб та інтересів особи, що закріплені нормами конституції і законів з урахуванням міжнародно-правових стандартів, отримання публічної інформації завдяки її систематичному й оперативному оприлюдненню чи за запитами, а також можливостей користування нею на власний розсуд.

Елементи змісту названого права включають такі можливості: 1) отримувати публічну інформацію: 1) отримувати публічну інформацію: а) в офіційних друкованих виданнях; б) на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; в) на інформаційних стендах; г) будь-яким іншим способом та звертатися з запитами

на інформацію; 2) вимагати від розпорядників інформації оприлюднювати та надавати відповідну інформацію за запитами; 3) користуватися соціальним благом вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію; 4) оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Гарантії конституційного права на доступ до публічної інформації – це закріплені законодавством України з урахуванням міжнародно-правових стандартів умови і засоби, за допомогою яких забезпечується реалізація вільного доступу особи до публічної інформації в процесі її збирання, зберігання, використання і поширення. Видами гарантій конституційного права особи на доступ до публічної інформації у зв'язку з діяльністю Уповноваженого з прав людини, зокрема, є загально-соціальні (політичні, економічні, духовні тощо) й спеціально-юридичні гарантії (нормативні й організаційні) та ін.

Забезпечення конституційного права особи про доступ до публічної інформації Уповноваженим з прав людини – це закріплена Конституцією і законами України та деталізована у поточному законодавстві його діяльність (внутрішня і зовнішня), спрямована на створення сприятливих умов для реалізації названого конституційного права, його охорону, захист від правопорушень і правопорушників та поновлення названого порушеного права. Зміст діяльності Уповноваженого з прав людини стосовно забезпечення даного права включає такі елементи: 1) створення Уповноваженим з прав людини сприятливих умов для реалізації названого права; 2) охорона названого права від правопорушень; 3) захист права від порушення; 4) сприяння поновленню порушеного конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Під механізмом забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації слід розуміти систему його повноважень, функцій, форм і методів діяльності, спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації даного права, охорону його від правопорушень, захист від правопорушників і здійснення заходів з його поновлення. Він передбачає: а) створення умов для реалізації названого права; б)

охорони права від правопорушень; в) захисту права від правопорушників; г) поновлення порушеного права і відшкодування спричинених збитків.

Створення Уповноваженим з прав людини умов для здійснення та охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це урегульована національним законодавством з урахуванням міжнародно-правових стандартів діяльність Уповноваженого з прав людини із застосування своїх повноважень, форм і методів діяльності для попередження правопорушень щодо реалізації особою можливості доступу до публічної інформації на свій розсуд.

Захист та поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації полягає у його діяльності в межах компетенції, визначеної нормами національного законодавства, щодо припинення правопорушення і притягнення правопорушника до юридичної відповідальності, поновлення порушеного права та відшкодування спричинених збитків з метою забезпечення доступу до публічної інформації. Ознаками захисту та поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації є: а) діяльність Уповноваженого з прав людини; б) межі названої діяльності, що встановлені національним законодавством; в) повноваження, функції, організаційні і правові форми та методи; г) припинення правопорушення і притягнення правопорушника до юридичної відповідальності; г) поновлення порушеного права та відшкодування спричиненої шкоди. Механізм захисту та поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації включає: повноваження, функції, організаційні і правові форми та методи його діяльності.

Історичний досвід свідчить, що загальне поняття захисника прав людини отримало назву «омбудсман». Не залежно від назви захисника прав людини у конкретній країні, конкретному регіоні чи в усьому світі, усі вони беруть участь у забезпеченні конституційних прав і свобод (включаючи і право особи на доступ до публічної інформації). На міжнародному універсальному і регіональному рівнях діє достатня кількість нормативно-правових документів, що закріплюють міжнародні стандарти доступу фізичної особи до публічної інформації. Значна

частина міжнародних стандартів щодо забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права доступу фізичної особи до публічної інформації імплементована в національне українська законодавство.

У процесі здійснення парламентського контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації актуалізувалась необхідність створення нового органу держави з питань контролю за дотриманням цього права. Доцільно з урахуванням позитивної європейської практики запровадити інститут Інформаційного комісара з питань дотримання прав на доступ до публічної інформації та захисту персональних даних.

З метою удосконалення правового регулювання конституційного права особи на доступ до публічної інформації запропоновано: 1) внести зміни у а) ст. 32 Конституції України, де після терміну «кожний» прибрати термін «громадянин» і далі за текстом; б) ч. 2 ст. 34 Конституції України доповнити такою нормою: «Контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації здійснює Інформаційний комісар»; 2) доповнити: а) ст. 1, 17, 19, 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації»; б) ст. 4 Закону України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України»; ст. 4 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», ст. 1 Закону України «Про інформацію» відповідними нормами тощо.

Ключові слова: право особи на доступ до публічної інформації, конституційне право, омбудсман, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, право на захист, гарантії забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

ANNOTATION

Kushnir I.V. Constitutional right on access to public information and its insurance by the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on human rights. – Qualifying scientific work on the manuscript.

Dissertation on Candidate of Legal Sciences Degree on specialty 12.00.02 «Constitutional law; municipal law» – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2018.

The thesis presents a comprehensive study of the constitutional provisions regulating and protecting the constitutional right of a person on access to public information and its insurance by the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on human rights. Analysis of doctrinal and normative sources of the right, methodology of its examination, notion and content of the right of person on access to public information, guarantees of its insurance, realization and protection by the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on human rights has been done.

The constitutional right of access to public information is the possibility of a person envisaged by the Constitution and laws with due regard to the international standards to receive any information and/or data that can be stored on the tangible media, or reflected in the electronic form from the public information holders, which have or must possess it in accordance with the legislation of Ukraine. The content of the constitutional right on access to public information is a system of needs and interests of a person envisaged by the Constitution and laws with due regard to the international standards to receive public information due to its making public regularly or under requests as well as possibilities to use it on one's discretion.

Content elements of the constitutional right on access to public information are:
1) ability to receive public information: a) in an official publications; b) from the official web-sites in the Internet; c) from the informational table; d) by any other way and to lodge an informational requests; 2) to claim the public information holders to make information public and to give it on informational requests; 3) to use social value to collect, store, use and disseminate freely information; 4) to appeal against decision,

actions or inactivity public information holders to a chief of a holder, supreme authority or to a court.

Guarantees of the constitutional right on access to public information is conditions and remedies envisaged by the legislation of Ukraine with due regard to the international standards that ensure realization of free access of a person to public information in the course of collecting, storage, use and dissemination. Types of guarantees of the constitutional right on access to public information in connection with the activities of the Commissioner on human rights are generally-social (political, economical, spiritual etc.) and special juridical (normative and organizational) etc.

The security of the constitutional right on access to public information by the Commissioner on human rights is its activities (inside and outside) envisaged by the Constitution and laws of Ukraine aimed at creation of favorable conditions for the right realization, its security and protection from violations and violators, as well as its restoration. The content of Commissioner's activity as to the security of the mentioned right involves the following elements: 1) creation of favorable conditions for the right realization; 2) security of the right from violations; 3) protection of the right from violations; 4) facilitation of restoration of the right on access to public information.

A mechanism of the security of the public information right by the Commissioner on human rights should be understood as a system of its empowerment, functions, forms and methods of activities aimed at creation of favorable conditions for the right realization, its security and protection from violations and violators, as well as its restoration. It envisages: a) creation of favorable conditions for realization of the right; b) security of the right from violations; c) protection of the right from violators; d) restoration of the right violated and compensation of the damage.

Creation of favorable conditions for the realization of the right on access to public information by the Commissioner on human rights is its activity regulated by the domestic legislation with regard to the international standards as to implementation of its powers, forms and methods for prevention of violations regarding realization by a person possibilities of access to public information on his or her choice.

Features of the securance and renewal of the constitutional right to access to public information by the Commissioner on human rights are: a) the activity of the Commissioner on human rights; b) scope of the mentioned activity established by the national legislation; c) powers, functions, organizational and legal forms and methods; d) termination of the violation and bringing the offender to legal liability; e) renewal of the violated right and compensation of damages caused. The mechanism of securance and renewal by the Commissioner on human rights of the constitutional right to access to public information includes: powers, functions, organizational and legal forms and methods of its activity.

Historical experience shows that the general concept of the human rights defender got the name of «ombudsman». Regardless of the title of the human rights defender in a particular country, specific region or worldwide, they all contribute to the constitutional rights and freedoms (including the right of the person to access to public information). At the international universal and regional levels there is a sufficient number of legal documents that establish the international standards of access of an individual to public information. A significant part of the international standards as to the Commissioner's securance of the constitutional right to access to the public information is implemented in the national Ukrainian legislation.

Activities under the parliamentary control of the right on access to public information revealed a necessity to establish new state bode to control the implementation of the mentioned right. It is necessary to establish the institute of the Informational Commissioner for right to access to public information and personal data protection.

In order to improve the legal regulation of the access to public information we offer to amend 1) the Constitution of Ukraine, namely a) in the Article 32 the term «citizen» should be deleted; b) the Article 34 should be added with the provision according to which the control over the implementation of the right to access to public information is provided by the Informational Commissioner; 2) to amend: a) Articles 1, 17, 19, 23 of the Law «On Access to public information»; b) Article 4 of the Law «On

Public Television And Radio Broadcasting Of Ukraine», Article 4 of the Law «On Television And Broadcasting», Article 1 of the Law «On information», etc.

Keywords: the right of a person on access to public information, constitutional law, ombudsman, the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on human rights, right on protection, guarantees ensuring human and citizen rights and freedoms.

Список публікацій здобувача,

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кушнір І. Створення умов омбудсменом України для реалізації права особи на доступ до публічної інформації. *Національний юридический журнал: теория и практика. Republica Moldova*. 2015. № 2 (12). С. 21-24.
2. Кушнір І. Остаточність судового рішення як суттєва ознака провадження Верховного суду України з перегляду судових рішень на підставі рішення Європейського суду з прав людини *Вісник Вищого адміністративного суду України. Офіційне науково-практ. видання*. 2014. №2. С. 86-91.
3. Кушнір І. Зміст конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації. *Вісник Запорізького національного університету: Юридичні науки*. 2015. №2(II). С. 47-52.
4. Кушнір І. Поняття і зміст забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації. *Право. Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. 2015. №33. С. 75-79.
5. Кушнір І. Поняття та ознаки конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації. *Вісник Вищого адміністративного суду України. Офіційне науково-практичне видання*. 2015. №3. С. 24-30.
6. Кушнір І. Захист омбудсменом конституційного права особи на доступ до публічної інформації. *Науковий вісник НАВС*: 2017. №4 (105). С.297-310.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Кушнір І. Міжнародні нормативно-правові джерела дослідження конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації та їх імплементація в законодавство України. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин*: матеріали міжнар. науково-практичної конфер. (13-14 березня 2015 р., Причорноморська Фундація права). Одеса, 2015. С.18-21.

8. Кушнір І. Нормативно-правові джерела дослідження конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації та їх імплементація в законодавство України. *Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства*: матеріали міжнар. науково-практ. конфер. (м. Київ, 10-11 квітня 2015 р.). К., 2015. С. 14-16.

9. Кушнір І. Методологія і методи дослідження ознаки конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації. *Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку*: матер. міжнар. науково-практ. конфер. (м. Ужгород, 25-26 грудня 2015 р., Інститут держави і права країн Європи). Ужг., 2015. С. 45-47.

10. Кушнір І. Деякі доктринальні джерела дослідження конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації. *Право, суспільство і держава: форми взаємодії*: матер. міжнар. науково-практичної конфер. (м. Київ, 15-16 січня 2016 р., Центр правових наукових досліджень). К., 2016. С. 29-32.

11. Кушнір І. Проблеми захисту Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права на доступ до публічної інформації. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення*: матер. ІХ всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 31 жовт. 2017 р.) / [В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. С.38-42.

ЗМІСТ

СПИСОК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	12
ВСТУП	13
РОЗДІЛ 1. Джерела і методологія дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації	22
1.1. Історіографія дослідження права особи на доступ до публічної інформації	22
1.2. Нормативно-правові джерела конституційного права особи на доступ до публічної інформації	42
1.3. Методологія дослідження права особи на доступ до публічної інформації	58
Висновки до розділу	67
РОЗДІЛ 2. Правова природа конституційного права особи на доступ до публічної інформації та система його конституційних гарантій	70
2.1. Поняття та ознаки конституційного права особи на доступ до публічної інформації	70
2.2. Зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації	84
2.3. Система гарантій конституційного права особи на доступ до публічної інформації	104
Висновки до розділу	125
РОЗДІЛ 3. Забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації	128
3.1. Поняття і зміст забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації	128
3.2. Створення умов для реалізації, захисту й охорони Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини права особи на доступ до публічної інформації	145
3.3. Зарубіжний досвід забезпечення омбудсманом права на доступ до публічної інформації та перспективи удосконалення національного законодавства України у даній сфері	181
Висновки до розділу	204
ВИСНОВКИ	206
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	214

СПИСОК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим

ВР АРК – Верховна Рада Автономної Республіки Крим

ВР України, ВРУ – Верховна Рада України

Головдержслужба України – Головне управління державної служби України

ДФСУ, ДФС – Державна фіскальна служба України

ДСК – для службового користування

Закон від 2 жовтня 1992 р. – Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р.

Закон від 21 травня 1997 р. – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.

Закон від 23 грудня 1997 р. – Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р.

Закон від 9 квітня 1999 р. – Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р.

Закон від 13 січня 2011 р., Закон – Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р.

Закон від 27 лютого 2014 р. – Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р.

Закон від 11 лютого 2015 р. – Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 р.

Закон від 1 червня 2010 р. – Закон України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р.

ЗМІ – Засоби масової інформації, КМ України, КМУ – Кабінет Міністрів України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

МЗС України – Міністерство закордонних справ України

МЮ України – Міністерство юстиції України

Указ від 5 травня 2011 р. – Указ Президента України від 5 травня 2011 р. «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації»

Уповноважений з прав людини – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

ЦНАП – Центри надання адміністративних послуг.

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Однією з демократичних свобод людини і громадянина в Україні є право особи на публічну інформацію. Доступ кожного до інформації про діяльність органів і посадових осіб державної влади, місцевого самоврядування сприяє реалізації контролю громадянського суспільства за їх діяльністю, є засобом протидії корупції, забезпечує можливість особі задовольняти її суспільні та індивідуальні інтереси. В умовах демократичних реформ органів публічної влади в Україні спостерігається підвищена увага до названих проблем з боку міжнародної спільноти, зростає потреба в дослідженні національного законодавства, що регулює доступ до публічної інформації. Важливе значення належить парламентському контролю з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Уповноваженого з прав людини, омбудсмена) щодо доступу до публічної інформації.

Серед конституційно закріплених основних прав та свобод людини право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію у будь-який спосіб на свій вибір передбачає і право фізичної особи на доступ до публічної інформації. Регламентація Конституцією України (ст. 34) лише загальних ознак права на доступ до публічної інформації потребує наукового осмислення, рекомендацій щодо його конкретизації. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., який деталізує конституційні положення, врегульовує механізм реалізації названого права, однак не в повній мірі відповідає сучасним вимогам забезпечення його реалізації.

При аналізі наукових досліджень у галузі конституційного права виникають питання щодо поняття, змісту, гарантій реалізації особи права на доступ до публічної інформації; контролю за його забезпеченням з боку парламенту та інших органів влади, громадськості; міжнародних стандартів забезпечення омбудсманом права особи на доступ до публічної інформації; удосконалення відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації. Потреба наукових досліджень саме конституційного права особи на доступ до

публічної інформації, пропозиція висновків і рекомендацій визначають завдання подальшого дослідження його реалізації і забезпечення.

Дана проблема має багато напрямів вивчення, досліджувалася філософами, науковцями-теоретиками права, фахівцями конституційного, муніципального, адміністративного, цивільного та інших галузей права. Теоретичну базу порушеної проблеми становлять праці філософів, теоретиків права, політологів, соціологів, фахівців інших галузей права: М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, Ю.М. Бисаги, С.К. Бостана, М.М. Гультая, С.Д. Гусарєва, К.К. Жоля, Б.В.Калиновського, Н.В. Камінської, В.В. Копейчикова, Л.Р.Наливайко, О.В.Скрипнюка, О.Д. Тихомирова, Ю.С. Шемшученка й ін. Поняття суб'єктивних прав, їх зміст і види, гарантії реалізації та забезпечення, правовий статус Уповноваженого з прав людини розглядали В.В. Букач, К.Г. Волинка, С.Г. Грицкевич, В.О. Демиденко, О.А. Дубров, К.О. Закоморна, Л.І. Капінус, А.М. Колодій, С.А. Косінов, Т.А. Костецька, А.І. Марущак, О.В. Марцеляк, А.Ю. Олійник, Є.П. Теплюк, В.Л. Федоренко, А.Є. Шевченко й ін.

Незважаючи на здобутки у вивченні права особи на доступ до публічної інформації, залишається ряд питань, які не досліджені і потребують подальших розробок, формулювання теоретичних висновків і практичних рекомендацій щодо усунення суперечок про поняття, зміст, гарантії реалізації даного права, удосконалення механізму його забезпечення Уповноваженим з прав людини. Це і зумовило актуальність обрання теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження відповідає Пріоритетним напрямам розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII, Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затвердженого наказом МВС

України від 16 березня 2015 р. № 275, Основним напрямом наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018-2020 роки, затвердженим рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 26 грудня 2017 р., протокол № 28/1. Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 25 листопада 2015 р., протокол № 22.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у формулюванні висновків і рекомендацій щодо удосконалення реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації, його забезпечення Уповноваженим з прав людини в Україні. Визначена мета зумовила постановку і розв’язання наступних *завдань*:

- висвітлити доктринальні джерела конституційного права особи на доступ до публічної інформації;
- проаналізувати нормативно-правові джерела конституційного права особи на доступ до публічної інформації;
- обґрунтувати використання відповідних методів та методологічних підходів дослідження права особи на доступ до публічної інформації;
- розкрити поняття та ознаки конституційного права особи на доступ до публічної інформації;
- з’ясувати зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації;
- визначити поняття і види гарантій конституційного права особи на доступ до публічної інформації, значення Уповноваженого з прав людини в Україні у системі таких гарантій;
- розкрити зміст забезпечення Уповноваженим з прав людини права особи на доступ до публічної інформації, створення умов для реалізації, захисту й охорони, його поновлення в Україні, інших державах;
- сформулювати пропозиції щодо удосконалення законодавства і практики забезпечення Уповноваженим з прав людини в Україні конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації особистих прав та свобод в Україні.

Предметом дослідження є конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Методи дослідження обрані з урахуванням специфіки мети і завдань, об'єкта і предмета дослідження. У роботі використано системний підхід, який ґрунтується на поєднанні діалектичного методу наукового пізнання конституційно-правових явищ і процесів, а також спеціальних методів дослідження: історико-правового, порівняльно-правового, методу опитування, статистичного методу, системно-структурного, логіко-юридичного та загально-наукових методів, таких як: аналіз, синтез, узагальнення тощо. Усі вони були застосовані у взаємозв'язку, що сприяло досягненню всебічності, повноти й об'єктивності наукових пошуків, конкретності, обґрунтованості й узгодженості сформульованих висновків.

Історико-правовий метод, який використовувався у п. 1.1 дослідження, допоміг дослідити генезу конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Порівняльно-правовий метод дав можливість проаналізувати конституційно-правове забезпечення цього права на різних етапах його розвитку, дослідити зміст даного права та механізм його реалізації в інших країнах світу, сформулювати міжнародні стандарти забезпечення омбудсменом досліджуваного права (пункти 1.1; 1.2, 3.3). За допомогою методу опитування було вивчено поняття, зміст та гарантії реалізації а також стан забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Статистичний метод використовувався під час аналізу результатів опитування (пункти 2.2; 2.3, 3.2). Системно-структурний метод застосовано для класифікації гарантій реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації та характеристики елементів забезпечення Уповноваженим з прав людини досліджуваного конституційного права (пункти 2.4; 3.2; 3.3). За допомогою логіко-юридичного методу опрацьовано науково-теоретичних питання

методології, поняття та змісту його забезпечення (пункти 2.1; 3.1), при розробці пропозицій, спрямованих на удосконалення даного права та діяльності Уповноваженого з прав людини по його забезпеченню. Серед методів дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації (пункт 2.1) важливе місце відведено методам діалектичного пізнання (аналіз, синтез, узагальнення, класифікація) процесів у науці конституційному праві.

Емпіричну базу дослідження становлять результати анкетування 100 респондентів, 20 (20%) з яких – працівники Секретаріату Уповноваженого з прав людини та 80 (80%) – студенти Національної академії внутрішніх справ.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що проблема забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації є першим в Україні дисертаційним дослідженням, у якому розроблено поняття, зміст і гарантії названого конституційного права, проаналізовано практику Уповноваженого з прав людини щодо його забезпечення в Україні. Сформульовані підсумкові положення, висновки, рекомендації та пропозиції, які спрямовані на їх практичне використання, а саме:

вперше:

- сформульовано авторське визначення конституційного права особи на доступ до публічної інформації як закріпленої нормами конституції, деталізоване у законах з урахуванням міжнародно-правових стандартів, можливості особи отримувати інформацію, що є зафіксованою на матеріальних носіях або відображена в електронному вигляді, від розпорядників, які володіють чи зобов'язані володіти нею відповідно до чинного законодавства;

- запропоновано запровадження інституту Інформаційного комісара України, закріпивши його правовий статус на конституційному рівні як незалежного від гілок влади органу, який має здійснювати державний контроль за дотриманням конституційного права на доступ до публічної інформації та права на захист персональних даних;

- обґрунтовано поняття забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації як закріпленої

Конституцією і законодавством України з урахуванням міжнародно-правових стандартів діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (внутрішньої і зовнішньої), спрямованої на створення сприятливих умов для реалізації цього права, його охорону, захист та сприяння поновленню у випадку його порушення, з метою здійснення належного парламентського контролю за додержанням законності і правопорядку в процесі його реалізації.

– доведено доцільність розробки концепції інформаційного суверенітету держави як системоутворюючої політико-правової категорії, комплексу ідей і теорій, на основі яких розглядається суверенне виключне право Українського народу відповідно до Конституції України і законодавства України, з урахування міжнародно-правових стандартів самостійно і незалежно, гарантуючи баланс інтересів особи, суспільства і держави, визначати пріоритетні напрями внутрішньої і зовнішньої національної інформаційної політики, формувати і розпоряджатися власними інформаційними ресурсами, національним інформаційним простором, забезпечувати його безпеку й інтеграцію у міжнародний інформаційний простір;

удосконалено:

– методологічний інструментарій дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації, що ґрунтується на системному підході, на основі діалектичного методу пізнання із застосуванням загальнонаукових і спеціальних методів вивчення конституційно-правових норм і правовідносин;

– зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації як системи потреб та інтересів особи, що закріплені нормами конституції і законів з урахуванням міжнародно-правових стандартів, отримання публічної інформації завдяки її систематичному та оперативному оприлюдненню чи за запитами, а також можливостей користування нею на власний розсуд;

– форми впливу Уповноваженого з прав людини, окрім його актів реагування (конституційного подання та подання) на посадових осіб, що порушили конституційне право особи на доступ до публічної інформації:

оприлюднення заяв, звернень Уповноваженого з прав людини, надсилання відкритих листів до відповідних органів влади та їх посадових осіб;

– конституційно-правове забезпечення права особи на доступ до публічної інформації, зокрема, запропоновано внести зміни до ст. 32, 34 Конституції України, а також доповнення до ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

дістало подальший розвиток:

– термінологічна складова поняття гарантії конституційного права особи на доступ до публічної інформації, що розглядаються як закріплені законодавством України з урахуванням міжнародно-правових стандартів умови і засоби, за допомогою яких забезпечується вільний доступ особи до публічної інформації в процесі її збирання, зберігання, використання і поширення;

– виокремлення таких різновидів омбудсманів: національних, наднаціональних і міжнародних, діяльність яких спрямована на забезпечення реалізації права особи на доступ до публічної інформації;

– елементи змісту діяльності Уповноваженого з прав людини при створенні сприятливих умов для реалізації досліджуваного права, його охороні від правопорушень, захисті та поновленні, відшкодуванні заподіяної шкоди;

– пропозиція щодо надання Уповноваженому з прав людини права законодавчої ініціативи, повноважень щодо внесення подань обов'язкового характеру з метою ефективного відновлення права на доступ до публічної інформації, накладення стягнення у вигляді штрафу на суб'єктів, які порушили право на доступ до публічної інформації.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що сформульовані у дисертаційному дослідженні теоретичні пропозиції, висновки та практичні рекомендації використані або можуть бути використані у:

- правотворчій діяльності – при опрацюванні проектів змін і доповнень до чинних законів, розробленні та вдосконаленні підзаконних нормативно-правових актів з питань реалізації права особи на доступ до публічної інформації;

- освітньому процесі – при підготовці навчальних планів і програм, лекцій, методичних рекомендацій, тестових завдань, дидактичних матеріалів, а також в процесі проведення різних видів занять з конституційного права, муніципального права, прав і свобод людини і громадянина в Україні, при підготовці підручників і навчальних посібників, навчально-методичних матеріалів в Національній академії внутрішніх справ (Акт про впровадження в освітній процес Національної академії внутрішніх справ від 1 лютого 2018 р.).

– у науково-дослідницькій сфері діяльності – для подальших досліджень конституційного правового статусу людини і громадянина, зокрема при подальшому вивченні проблем конституційного права особи на доступ до публічної інформації, застосування Уповноваженим з прав людини передбачених законодавством повноважень, функцій, форм і методів діяльності при забезпеченні названого конституційного права;

– у правозастосовній діяльності з метою попередження і припинення правопорушень конституційного права особи на доступ до публічної інформації, а також при сприянні відновлення порушеного даного права (Акт впровадження Секретаріату Уповноваженого з прав людини від 02 лютого 2018 р.);

– у правовиховній і правороз'яснювальній роботі з населенням.

Апробація результатів дослідження. Дисертація підготовлена та обговорена на кафедрі конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ. Основні положення й висновки роботи доповідались і на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях, круглих столах, тренінгах і семінарах, зокрема: «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відноси» (м. Одеса, 13-14 березня 2015 р.), «Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства» (м. Київ, 10-11 квітня 2015 р.), «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Ужгород 25-26 грудня 2015 р.), «Право, суспільство і держава: форми взаємодії» (м. Київ, 15-16 січня 2016р.), «FOI250: Відзначення 250-ї річниці права доступу до інформації та подальше зміцнення всіх національних систем країн східного партнерства» (м. Київ, 21-22 вересня

2016 р.), «Застосування ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини для суддів окружних та апеляційних адміністративних судів» (м. Львів, 20–21 квітня 2017 р.), «День права знати: забезпечення доступу до публічної інформації» (м. Київ, 28 вересня 2017 р.), «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Київ, 31.10.2017), «Комплексна навчальна програма Орієнтаційного курсу для суддів Верховного Суду України» (м. Київ, 14-23 листопада 2017 р.) тощо.

Структура та обсяг дисертації визначені предметом і логікою дослідження та складається з анотації українською та англійською мовами, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (275 найменувань) і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 252 сторінки, з яких основного тексту – 205 сторінок.

РОЗДІЛ 1.

ДЖЕРЕЛА І МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

1.1. Історіографія дослідження права особи на доступ до публічної інформації

Дослідження наукових джерел права особи на доступ до публічної інформації має на меті аналіз різноманітних праць вчених щодо виникнення, розвитку і сучасного стану конституційних можливостей особи вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати публічну інформацію. На нашу думку, реалізація названої мети передбачає вивчення наукових джерел стосовно виникнення потреби у передачі інформації; розвитку поглядів вчених стародавнього світу, середньовіччя, новітнього часу та сучасності, а також українських дослідників – представників різних галузей вітчизняної науки щодо конституційного права на доступ до публічної інформації.

Так, стародавні люди спілкувалися між собою за допомогою окремих звуків. Потреби у передачі значної кількості інформації у них не було, а з розвитком людської цивілізації розвивалась мова і засоби її вираження, потреба передавати інформацію на певні відстані. Така передача інформації здійснювалася виключно усно людьми-гінцями. А необхідність людини передавати інформацію нащадкам сприяла появі петрогліфа (малюнку), а потім писемності. Розвиток писемності проходив у декілька етапів: піктографічне, ієрогліфічне, вузликове листування, як способи передачі інформації. Піктографія – одна з найбільш ранніх форм писемності через зображення предметів, подій тощо спрощеними умовними знаками, схемами, малюнками; у деяких народів збереглася до новітніх часів. Типологічно примітивна форма графіки – піктографія (рисункове письмо) – засвідчена у ряду народів первісної культури Північної Азії, Західної Африки і особливо Північної Америки і, як видно за збереженими образним написів на

скелях і в печерах, існувала у доісторичної людини. Вона являє собою поєднання малюнків, що передають поєднання відомих найпростіших образів без їх озвучення. Відсутність умовного і традиційного моменту в піктографії робить її знаки доступними розумінню при незнанні тієї мови, якою говорить автор піктографії, тобто при відсутності єдності мовної культури у того що «пише» і у того що «читає» піктограму [238].

Отже, піктографія була одним зі способів передачі інформації через зображення подій чи предметів умовними знаками, схемами, малюнками при відсутності єдності мовної культури у того що «пише» і у того що «читає» піктограму.

Єгипетські ієрогліфи (від грец. *ἱερογλύφῃσι* – священні різьблення) – система письма, яка використовувалася в Стародавньому Єгипті для запису текстів релігійного характеру. Ієрогліфічні надписи збереглися у вигляді різьблень на стінах староегипетських храмів та папірусних текстів. Поряд із ієрогліфічною системою письма єгиптяни мали також простіші системи письма для щоденного вжитку – спочатку ієратичне письмо, а потім демотичне письмо. Ієрогліфічне письмо сполучає в собі елементи логографічного й фонетичного, тобто окремий ієрогліф може означати як предмет чи поняття, так і певний приголосний звук. Отже, ієрогліфічне письмо сполучає в собі елементи логографічного й фонетичного, тобто окремий ієрогліф може означати як предмет чи поняття, так і певний приголосний звук і є одним зі способів передачі інформації [239].

Найбільш прогресивним видом писемності стало алфавітне листування [57]. В сучасних умовах існує достатньо великий обсяг джерел інформації (писемність, телефон, телеграф, радіо, телебачення, кіно, Інтернет тощо). Різноманітність способів передачі інформації спонукало потребу законодавчого закріплення свободи слова, друку та інформації. Отже, виникнення потреби у передачі інформації сприяло активному розвитку різноманітних способів її збирання, зберігання, використання, поширення та законодавчого закріплення.

Науковими джерелами дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації є різноманітні погляди вчених стародавнього світу,

середньовіччя, нового і новітнього часу, що містяться у їх письмових працях. Цікавими джерелами для дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації є праці давньоіндійських і давньокитайських філософів, їх погляди на державу, право, правову та іншу публічну інформацію. Серед них ідеї брахманізму і буддизму у стародавній Індії. Аналізуючи чиновництво в Стародавній Індії К.К. Жоль підкреслює, що різновидами дрібних стародавньо-індійських чиновників були писарі (ліпекари) й інформатори (пативедаки) [43, с. 75]. Як бачимо, можна стверджувати, що у Стародавній Індії була розвинута писемність та потреба передавати публічну інформацію і доводити її до відома населення.

Теорія брахманізму у Стародавній Індії мала публічне значення і доведення її до суспільства стало необхідністю. Вона відбилася в багатоманітних ранньоіндійських державно-правових джерелах: а) «Рігведі», «Самаведі», «Атхарваведі» (II тис. до н. е.); б) в релігійно-філософському трактаті «Упанішади»; в) епічних поемах «Махабхарата», «Рамаяна» (IX – VI ст. до н. е.) тощо. Ведійські тексти («Веди» – священні знання) відображали релігійні погляди і міфологічні уявлення давніх індійців, їх політичний устрій, повсякденне життя.

Найбільш яскраво політико-правова думка відображена у численних морально-правових збірниках (дхармасутри і дхармашастри), складених відповідно до ідеології брахманізму – стародавньої релігії Індії, що виникла у арійських племен, коли в них утворилися різні стани. Серед цих збірників найбільшу популярність набули «Артхашастра» (IV – III ст. до н. е.) і «Закони Ману» (II ст. до н. е.), складені жерцями (брахманами) на основі стародавніх текстів і норм звичаєвого права [34]. Отже, основні джерела брахманізму є засобами доступу до публічної інформації того часу сучасних науковців та звичайних людей.

З критикою ряду ідей брахманізму виступив Сідхартха Мунья (Будда). Поширеність і популярність буддизму зумовлено тим, що він переконував, що порятунок від страждань можливий при житті, а не тільки після смерті, Якщо життя буде організовано з дотриманням відповідних правил.

Так, одне з відомих буддійських джерел «Дхаммападе» (Стеза закону), критикуючи брахманізм, підкреслює, що у суспільстві усі явища природні. Ні в досвіді, ні в історії ми не знаходимо ніякого прояву надприродної сили. Право, мораль теж природні і визвано громадським погодженням і вигідністю, а не божим наказом [53, с. 24]. Тобто, доведення до відома населення публічної інформації у сфері права і моралі свідчить про те, що на відміну від брахманізму, який в основу своєї ідеології покладав надприродні сили, буддизм підкреслював можливість вирішення усіх земних питань людьми при їх житті і мав реальну основу.

У стародавньому Китаї ідеї законів неба, природи і суспільства отримали висвітлення в праці Лао-цзи «Дао де цзин». Основними ідеями «Дао де цзин» є поступливість, покора, відмова від бажань і боротьби. Це наукове джерело дає нам можливість доступу до природи, суспільства, держави і права. На думку Лао-цзи, темне, світле та гармонія між ними народжують усе існуюче у світі [112, с. 19]. Тому, проаналізувавши працю Лао-цзи «Дао де цзин», слід зробити висновок, що інформація про гармонійний зв'язок між двома протилежностями дає змогу пізнати сутність світу. Названу працю, на наше переконання, можна вважати науковим джерелом дослідження права на доступ до публічної інформації.

Етичні й політичні погляди на суспільство, державу, право, на публічну інформацію у стародавньому Китаї були викладені в книзі Конфуція «Лунь юй» (Бесіди і висловлювання). Це джерело дає змогу пізнати нам відношення Конфуція до розуміння суспільства, держави та права, зміст яких слід розглядати як публічну інформацію часів стародавнього Китаю. Конфуцій не бачив великої різниці між суспільством і державою. Він вважав державу великою сім'єю, а сутність соціального порядку він вбачав у міцності і стабільності суспільства. Розуміння права Конфуцій поєднував з моральністю, ритуалом, традицією. Правити, на його думку, означало діяти правильно. Правителем може бути тільки людина, що має високі знання, здібності, мудрість, доброчинність і діє правильно [214, с. 32-33].

Як бачимо, одним з джерел доступу до публічної інформації стародавнього Китаю є підстави визнати книгу Конфуція «Лунь юй» (Бесіди і висловлювання). Це наукове джерело дає змогу пізнати нам публічну інформацію про суспільство, державу і право стародавньокитайського періоду розвитку суспільства.

В умовах стародавнього світу філософські твори мислителів стародавньої Греції Платона й Аристотеля певною мірою передбачали потребу в можливості збирати, зберігати, використовувати і поширювати публічну інформацію. Розрізнялися поняття права природи і права, установленого людьми. Потреба в правовій інформації природного і позитивного права є не що інше як різновид публічної інформації. Діалоги Платона «Політика», «Держава», «Закони» містять публічну інформацію про розвиток ідей щодо ідеального чиновника, форм держави, етико-правових цінностей тощо [43, с. 26-29].

Отже, у творчості Платона ми знаходимо державно-правову інформацію, що представляє для нашого дослідження інтерес доктринального джерела стосовно конституційного права особи на публічну інформацію.

Видатний давньогрецький філософ Аристотель був учнем Платона. Він залишив значну спадщину праць про державу і право. Серед них трактати «Політика», «Етика», «Риторика» тощо. Держава утворюється для того, щоб жити добре і є спілкуванням людей заради якомога кращого існування. Вона потребує армії, релігії і судів. Принципом правової держави, на його думку, має бути верховенство права, а принципом демократичної держави – свобода [214, с. 17-22].

Тому державно-правові ідеї, викладені Аристотелем в його трактатах, є доктринальними джерелами дослідження конституційних прав і свобод, включаючи і право на доступ до публічної інформації.

Одним з геніальних римських філософів був Марк Тулій Цицерон. Його творча спадщина, вчення про державу і право мали великий вплив на розвиток загальної і правової культури. Основні праці «Про державу», «Про закони», «Про зобов'язання» тощо, на підставі яких при дослідженні конституційного права на доступ до публічної інформації ми аналізуємо інформацію про державу і право,

про суб'єктивні права та обов'язки громадян Риму, про верховенство права. М. Т. Цицерон розрізняв природне і позитивне право, а його ідеї були сприйняті римськими юристами, авторами християнства, періоду Відродження і Просвіти, борцями за свободу в умовах Великої Французької революції [53, с. 76-87].

Окремі його ідеї про державу і право (об'єктивне і суб'єктивне) знаходяться у центрі уваги і сучасних інтерпретаторів. Загалом, праці М.Т. Цицерона є важливим доктринальним джерелом при дослідженні конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Самостійну групу джерел дослідження названого конституційного права складають праці авторів римського права як джерела пізнання публічного і приватного права. Серед них праці щодо тлумачення інституцій Гая, дігестів Ульпіана, кодифікацій Юстиніана тощо. Вибір положень римського публічного права, що мають бути предметом вивчення сучасними правознавцями, пов'язаний з труднощами, зумовленими тим, що публічні владні та інші інституції, а відтак і право на публічну інформацію протягом історії Риму зазнавали значних змін. Разом з тим, в основі різноманітних державно-політичних устроїв Стародавнього Риму були певні єдині уявлення про принципи взаємин особи, суспільства і держави, що знаходили своє відображення в положеннях публічного права. Ці положення є свого роду узагальненням римським раціональним розумом античного досвіду – тим більш цінним, що державність Стародавнього Риму і принципи римського врядування часто слугували зразком для наслідування в державному будівництві в пізніші епохи [123].

Отже, праці римських юристів є цікавими доктринальними джерелами при дослідженні конституційного права на публічну інформацію і використовуються у нашому дисертаційному дослідженні.

В умовах середньовіччя, впливу християнської ідеології та виникнення ісламу, джерелами дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації були праці Аврелія Августина («Про місто божє», «Про свободу волі»), Томи Аквінського («Про правління владно можних», «Теологічна сума»), Марселія Падуанського («Захисник миру») тощо.

У період нового і новітнього часу як доктринальні джерела дослідження конституційного права на доступ до публічної інформації можна розглядати праці мислителів Відродження, Реформації, Просвітництва тощо.

Наприклад, згідно з політико-правовими поглядами Дж. Локка, людина володіє необмеженою свободою, а роль держави і встановленого нею закону і правопорядку зводиться до збереження природних прав і свобод громадян, розвитку громадянського суспільства. При цьому він велику увагу приділяв статусу і діяльності органів влади, найбільшою мірою законодавчому органу, що має працювати відкрито і не постійно, щоб не узурпувати владу і не створювати привілеїв.

Ж.-Ж. Руссо розвивав концепцію суспільного договору між народами і правителями, асоціації рівних і вільних індивідів, договірно встановлених прав і свобод. У своїй ідеалізованій конструкції народного суверенітету він передбачав рівність прав та обов'язків громадян і держави, верховна влада суверена не може переступати межі загальних угод, а людина розпоряджатися майном і свободою, включаючи інформаційною свободою тощо [6, с.224]

М. Сперанський, спираючись на здобутки античних і сучасних йому вчених, послідовно розробляв проекти державних реформ на основі теорії природних прав людини, ідей лібералізму. Метою будь-якої держави є забезпечення безпеки особистості, власності й честі кожного, а громадянські закони засновують відносини осіб, держави, державної влади. Важливим є свобода думки, свобода інформації та інші свободи, але їх забезпечення покладається на органи державної влади. Разом з тим, лише власники володіли громадянськими і політичними правами, а не кріпаки чи селяни, тому неодмінними і неминучими мають бути реформи як стосовно органів держави, так і стосовно її правової системи.

Як бачимо, у періоди Середньовіччя і Нового часу інформаційні права безпосередньо не виокремлюються, а розглядаються переважно у контексті громадянських прав чи діяльності органів державної влади.

Слід підкреслити, що еволюція людства супроводжувалася розвитком інформаційної сфери, формами інформації та спілкування. Останнє, зокрема, є

однією з форм взаємозв'язку і взаємодії між людьми. Вербальне спілкування, що відбувається безпосередньо під час розмови між людьми, які знаходяться поблизу один одного, не вимагає застосування технічних засобів. Таким було спілкування між людьми протягом багатьох тисячоліть. Розвиток людства супроводжувався розвитком засобів спілкування, які вперше після появи людської мови зазнали кардинального прогресу внаслідок створення писемності. Найдавніші пам'ятки писемності – записи віком близько 8 тис. років, виявлені на кістках тварин і панцирах черепах у Китаї у неолітичному поселенні [128, с.20-25].

З розвитком науково-технічного прогресу стало можливим невербальне, віддалене спілкування за допомогою передачі інформації комунікаційними засобами. Розвивалися і засоби фіксації інформації, що було необхідним для її передачі та зберігання. Сучасний процес спілкування, опосередкований засобами зв'язку, змістом якого є впорядкована певним чином інформація, є інформаційною комунікацією – інфокомунікацією, у ході якої відбувається передача інформаційних повідомлень.

Як зазначав відомий український учений В. І. Вернадський (1863 – 1945) про ноосферу («ноос» грецькою означає «розум», «дух»), відбувається поетапний перехід «біосфери» в «ноосферу». Учений виділяє техносферу, енергосферу та «інфосферу», в останній з яких головну роль відіграють інформація та інформаційні технології. «Цей процес – повного заселення біосфери людиною – зумовлений ходом історії наукової думки, нерозривно зв'язаний зі швидкістю зносин, з успіхами техніки пересування, з можливістю миттєвої передачі думки, її одночасного обговорення усюди на планеті» [15, с. 321].

Певну увагу до питань інформаційної сфери, її правового регулювання приділяв і видатний український юрист-міжнародник В.М. Корецький у 20-х роках ХХ ст., відзначаючи, що активний розвиток засобів зв'язку неминуче призведе до появи «електричного права» [83; 86].

Ідеї В. І. Вернадського і В.М. Корецького, як бачимо, виправдалися, і користувачами всесвітньої мережі Інтернету наприкінці 2014 р. стало 3 млрд. індивідів [6], а його сучасні можливості дозволяють створювати, обробляти,

зберігати і передавати інформацію незалежно від кордонів та відстані. Створене приєднаними мультимедійними засобами та комунікаційними мережами «цифрове» інформаційне середовище отримало назву «кіберпростір» (англ. *Cyberspace*). Уперше цей термін з'явився у науковій фантастиці у 80-х роках минулого століття і поширився спочатку у межах технічної спільноти, згодом ставши загальноживаним [270, с. 382–383]. Кіберпростір становить суттєву частину всієї інформаційної сфери (інфосфери) людства, є, так би мовити, віртуальним віддзеркаленням реальних інформаційних комунікацій.

Сучасне розуміння інформаційної сфери та кіберпростору як її частини пов'язують з концепцією інформаційного суспільства – «постіндустріального суспільства як історичної фази розвитку цивілізації, в якій інформація і знання множаться в єдиному інформаційному просторі. Головними продуктами виробництва інформаційного суспільства стають інформація і знання» [52].

Власне термін «інформаційне суспільство» запроваджено професором Токійського технологічного інституту Ю. Хаяші, а згодом був розвинений іншими дослідниками: М. Порат, Й. Массуда, Т. Стоунер, Р. Карцев і т.д.

Наприкінці 1970-х років XX ст. розуміння важливості інформації перемістилося з виключно академічної до політичної площини. До того моменту, коли постіндустріальне суспільство поступилося місцем інформаційному суспільству, первинне розуміння останнього було абсолютно розмитим та заново окресленим у контексті політичної складової. Ключовим суб'єктом у структурі нового суспільства визнавався приватний сектор, у той час як уряди та глобальні інституції повинні були взяти на себе відповідальність за створення політичного та регуляторного середовища, сприятливого для процесів приватизації та лібералізації. Незважаючи на інформаційну складову, нове суспільство перш за все переслідувало економічні цілі. Поняття «інформаційне суспільство» мало ідеологічне забарвлення і тим самим відділяло інформацію від комунікаційних процесів [267, с. 205-208].

Практично усі сфери і види людської діяльності, пов'язані з передачею інформації, як-то зокрема освіта, охорона здоров'я, банківське обслуговування,

надання нематеріальних послуг, публікація художніх творів тощо можуть здійснюватися онлайн. Однак, закони, що регулюють суспільні відносини у вказаних сферах, мають виключно територіальний характер. В умовах глобального інформаційного суспільства територіальна прив'язка більше не виконує роль ідентифікатора компетентного правопорядку, якому повинні підпорядковуватися суб'єкти інформаційних правовідносин. У класичній правовій думці глобальна мережа розглядається виключно у якості інструмента, що прискорює обмін повідомленнями, надісланими з однієї юрисдикції в іншу, кожна з яких має власні правові приписи [69, с. 23-25].

Розвиток глобальної цифрової мережі зробив можливим спілкування, обмін інформацією та ідеями між індивідами як однієї, так і різних держав, окремими спільнотами незалежно від державних кордонів. В ідеалі глобальне інформаційне суспільство можна представити у вигляді певної правової моделі, основоположними цінностями якої є справедливість, свобода та рівність. Проте, таке інформаційне суспільство не є однорідним утворенням, а тому потребують врегулювання правовідносини між самими мережевими та іншими суб'єктами.

Як підкреслює Пінхейро, з появою кіберпростору зникають звичні нам фізичні межі, натомість з'являється нематеріальний, віртуальний світ. Кіберпростір являє собою віртуальне середовище, доступ до якого ми можемо отримати лише через комп'ютер, який виконує функцію посередника між двома світами [275, с. 62].

Водночас, на переконання, Франки Філхо, з інституційної точки зору глобалізація передбачає конвергенцію політичних, економічних та правових регуляторних механізмів держав, а в економічному контексті також обмеження суверенітету державних органів, відповідальних за національну економічну політику [275]. На думку Матіаса, повинен відбуватися перерозподіл окремих функцій держави між міжнародними, транснаціональними та наднаціональними інституціями, оскільки з появою нової моделі глобального управління повнота влади держави як невід'ємна характеристика її суверенітету більше не відповідає реаліям правовідносин [274, с. 241].

Важливо усвідомлювати, що глобалізація та інформаційно-технологічна революція не означають позбавлення держави повноти її влади, включаючи й інформаційну сферу. Тому очевидним є наступний висновок про доцільність перегляду концепції державного суверенітету як необхідної передумови еволюції держави в умовах глобального інформаційного суспільства, де взаємозалежність суб'єктів стає все більш очевидною, а глобальні мережі за своєю природою є транскордонними та децентралізованими.

З появою глобальних інформаційних мереж, системи інформаційних прав і свобод людини і громадянина з'явилися не лише нові можливості, але й чимало викликів та загроз, з якими раніше людству не доводилося мати справу. Набули актуальності питання забезпечення прав людини онлайн, підтримання балансу між свободою вираження поглядів та приватністю, захисту прав інтелектуальної власності в Інтернеті, протидії кібератакам, зміцнення інформаційної безпеки та боротьби з кіберзлочинністю, захисту національних і приватних інтересів в умовах інформаційних загроз тощо.

Процес глобалізації призвів до якісного перетворення суспільних відносин і формування нової структури міжнародних інформаційних відносин – інформаційного суспільства на універсальному і регіональному рівнях. Погоджуємось, що глобалізація в інформаційній сфері знайшла свій прояв, насамперед, у формуванні глобального інформаційного суспільства. Дана проблематика уже встигла стати предметом широкого кола наукових праць, включаючи дисертаційні дослідження у різних галузях юридичної, технічної та інших наук.

Наукове забезпечення процесів інформатизації та розвитку законодавства, спрямованого на побудову інформаційного суспільства, є вкрай важливим. Дослідженням інформаційної сфери переважно займається інформатика – наука про закономірності інформаційних процесів: «Вихідним об'єктом дослідження інформатики є інформаційна сфера, утворена інформаційними процесами людини і розглянута як єдина соціально-інформаційна система, обумовлена закономірними цілями розвитку суспільства і способами їх досягнення» [88].

Правова наука, на відміну від інформатики, вивчає суспільні відносини, які мають місце в інформаційній сфері, і головним чином, з т. з. їх нормативно-правового регулювання. Визначення понять інформаційної сфери та інформації є важливим як з гносеологічної точки зору, так і для визначення особливостей суспільних відносин, здійснюваних в ній, що необхідно для нормативно-правового наповнення його змісту на національному і міжнародному рівнях.

Важливо з правової точки зору дати визначення та охарактеризувати особливості інформаційної сфери як предмету національного та міжнародно-правового регулювання, що дозволить на базовому рівні усунути неоднозначність і в подальшому створювати моделі для унормування новітніх суспільних відносин, що реалізуються в цій сфері.

Один з дослідників інформаційного права В. А. Копилов визначає інформаційну сферу як «системоутворююче середовище, в рамках якого виникає і реалізується вся сукупність суспільних відносин, названих інформаційними». Самі інформаційні відносини він визначає як «виокремлену, однорідну групу суспільних відносин, що виникають при обігу інформації в інформаційній сфері в результаті здійснення інформаційних процесів у ході реалізації кожним інформаційних прав і свобод, а також при виконанні обов'язків органами державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення гарантій інформаційних прав і свобод» [87, с. 85-99].

Таким чином, у поле зору сучасних науковців поступово потрапили якісно нові категорії, що потребують ґрунтовного вивчення та аналізу. І очевидними є здобутки сучасних вітчизняних та іноземних дослідників у даній сфері.

Серед українських учених інституційну основу та нормативний зміст правового регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері розглядали І. Забара, Н. Камінська, О. Кирилюк, А. Марущак, А. Пазюк, К. Шахбазян та ін. У зарубіжній літературі питання управління Інтернетом знайшли відображення у роботах Л. Бігрейва, Дж. Бінга, М. Кіттіманна, В. Кляйнвехтера, Й. Курбалії, П. Поланські, Д. Поста та А. Туцці.

До аналізу окремих аспектів захисту персональних даних, забезпечення захисту прав людини онлайн вдавалися такі вчені, як О. Баранов, М. Бем, В. Галаган, Дж. Голдсміт, І. Городиський, О. Жилінкова, Н. Камінська, К. Мельник, А. Пазюк, Дж. Райденберг, А. Тунік, І. Усенко, П. Шварц тощо.

Окремі аспекти використання кіберпростору у військових цілях розглядали К. Бейкер, І. Забара (міжнародна інформаційна безпека), Тріша Д. Карпентер (кібероперації), Сьюзен В. Бреннер (кіберзлочинність), Дж. Карр, Франк Дж. Кілуффо, Стефен Дж. Кімбала, Р. Кларк, Дж. Річард Кноп, М. МакКоннелл, Р. Нейк, Р. Рогожинські, П. Розенцвайг та К. Сандвік (кібервійна), Р. Браст (кібератаки), М. Шмітт (кіберконфлікти) та інші.

Зокрема, тут варто відзначити серію наукових праць професора Н.В.Камінської з питань захисту персональних даних, забезпечення інформаційних прав людини і громадянина, інформаційної безпеки тощо. Зокрема, йдеться про наукові статті «Захист персональних даних: проблеми внутрішньодержавного, наднаціонального і міжнародно-правового регулювання», «Пріоритети міжнародної співпраці у сфері інформаційної безпеки», «Роль місцевих та регіональних омбудсменів в захисті прав, свобод та інтересів людини і громадянина» і т.д. [62, 63, 61].

Над схожою проблематикою тривалий час працюють й інші юристи-міжнародники – Пазюк А. В. (докторська дисертація «Міжнародно-правове регулювання інформаційної сфери (теоретичні і практичні аспекти)», кандидатська дисертація «Міжнародно-правовий захист права людини на приватність персоніфікованої інформації»), Кирилюк О. В. (кандидатська дисертація «Міжнародно-правове забезпечення розвитку глобального інформаційного суспільства») [129, 69].

Безумовно, важливим показником доступу до інформації є доступ до Інтернету, що надає можливість користування кіберпростором. Водночас, нерівномірним є розвиток інформаційної сфери, кіберпростору через інформаційно-технологічний розрив між розвиненими і тими, що розвиваються державами, окремими індивідами. Йдеться про певний «цифровий розрив» (англ.

digital divide), на подолання чого вважаємо мають бути спрямовані зусилля як теоретиків, так і практиків.

Як доречно зазначає А. Пазюк, інформаційна сфера розвивається на відкритій екстериторіальній основі та, відповідно, вимагає впорядкування засобами міжнародного права. При цьому вчений наголошує на рамковому характері міжнародного інформаційного права і звертає увагу на певний конфлікт із суверенним правом держав регулювати суспільні відносини в рамках національної інформаційної інфраструктури [129, с. 85].

Доступ до Інтернету є однією з тем, які щорічно включаються до порядку денного Форуму з управління Інтернетом (Internet Governance Forum). На конференції 2009 р. в Єгипті головуючий резюмував обговорення теми доступу до Інтернету таким чином: «... доступ включає фінансовий доступ, достатність грамотності для доступу, політичний доступ, який дає голос мовному доступу та доступ для інвалідів... Питання, пов'язані з інфраструктурою, стали наразі другорядними, завдяки досягнутому прогресу, особливо з покриттям мобільним зв'язком та Інтернетом більшості частин світу. Справжній доступ не може бути досягнутий без впровадження відповідних регуляторних режимів» [255]. Остання теза вимагає осмислення з точки зору теорії правової науки й вжиття реальних кроків у сфері законотворчості.

Вкрай актуальним є вивчення питання інформаційної безпеки на сучасному етапі державотворення і правотворення. Проведений нами аналіз демонструє увагу на даній проблематиці переважно з боку представників науки адміністративного права, інформаційного права, міжнародного права, політології, соціології, державного управління, національної безпеки тощо. Так, слід згадати такі праці як Золотар О. «Правова охорона як складова інформаційної безпеки цивільної авіації» (2010), Романчук Ю. «Міжнародне співробітництво у сфері інформаційної безпеки: концептуальний та регулятивний аспекти» (2009); Богуш В., Юдін О. «Інформаційна безпека держави» (2005); Кормич Б. «Інформаційна безпека: організаційно-правові основи» (2005); Бондар І. «Проблеми інформаційної безпеки в умовах перехідного суспільства» (2003); Горбатюк О.

«Сучасний стан та проблеми інформаційної безпеки України на рубежі століть» (1999), Катренко А. «Особливості інформаційної безпеки за міжнародними стандартами» (1999) тощо.

Зростаючою увагою характеризуються з боку вчених інформаційні права і свободи людини та громадянина. Прикметно, що вони відзначаються міжгалузевими дослідженнями, у тому числі порівняльно-правового характеру. Тут слід виокремити, насамперед, серії наукових публікацій Полетило К.С. про інформаційні права і свободи людини та їх судовий захист у конституційних нормах Франції, Ірландії, Фінляндії і т.д.; Калюжного К.Р. про сутність інформаційних прав людини в науці інформаційного права; Шапіро В.С. про права і свободи людини в галузі інформаційного права; Ліпкана В.А., Максименко Ю.Є. про інформаційні права і свободи людини тощо.

З огляду на обмежений предмет даного дослідження, ми змушені зосередити власну увагу на наукових доробках з питань конституційного права на доступ до публічної інформації. Аналіз праць українських вчених щодо конституційного права на доступ до публічної інформації свідчить про те, що у різні періоди розвитку територій де розташована сучасна Україна, були написані дисертації, монографії, підручники, посібники, наукові статті, доповіді і повідомлення, в яких досліджувалися питання держави, прав і свобод людини і громадянина, включаючи конституційне право на доступ до публічної інформації.

Так, у першу чергу, слід виокремити дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Нестеренко О.В. на тему «Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект» (Харків, 2008). Автором розкрито сутність, зміст та обсяг права на доступ до інформації, а також конституційно-правове регулювання права на доступ до інформації станом до 2008 р. Окрім цього визначено особливості забезпечення права на доступ до інформації органами державної влади та місцевого самоврядування через інформаційний запит; спеціалізовані інституції у механізмі забезпечення права на доступ до інформації; неурядові правозахисні організації в механізмі забезпечення права на доступ до інформації тощо.

Тут сформульоване авторське визначення права на доступ до інформації як гарантованої можливості кожного отримувати безпосередньо від органів публічної влади, їх установ та організацій інформацію про їх діяльність, від приватноправових юридичних осіб суспільно значущу інформацію про їх діяльність та можливість знайомитися з відомостями про себе. Також згаданим автором обґрунтовано наявність чотирьох головних наукових підходів до розуміння змісту права на доступ до інформації та запропоновано означити їх як класичний, розширений, обмежений та комплексний [117].

Проте, на відміну від роботи О.В. Нестеренко, наше дослідження спрямоване на вивчення права особи на доступ до публічної інформації, його забезпечення не усіма існуючими інституціями, а власне Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. З огляду на прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., внесення відповідних змін і доповнень до законодавства України, прийняття значної кількості міжнародно-правових актів у цій сфері, дане дисертаційне дослідження є фактично новаторським і доповнює, деталізує існуючі праці у науці конституційного права.

О.В. Марцеляк у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Контрольно-наглядові органи в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України» досліджує зміст забезпечення конституційних прав і свобод, включаючи і право на доступ до публічної інформації [103]. У дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель» він досліджує діяльність Уповноваженого з прав людини із забезпечення конституційних прав і свобод, включаючи і право на доступ до публічної інформації [104] та ін.

Право на доступ до публічної інформації досліджується в підручниках та посібниках з конституційного права України. Так, у підручнику «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні» А.М. Колодій і А.Ю. Олійник досліджують поняття, зміст і видову приналежність права на інформацію та права

на публічну інформацію як одного з одного з конституційних громадянських прав [74, с. 182-184].

В.В. Кравченко у навчальному посібнику «Конституційне право України» право на публічну інформацію, можливість її вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати відносить до політичних прав [93, с. 147], що на нашу думку, звужує зміст названого конституційного права.

В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко конституційне право на інформацію, включаючи і публічну інформацію, розглядають у підручнику «Конституційне право України» і відносять його до конституційних культурних прав і свобод. Вони підкреслюють позицію різних авторів щодо виділення права на інформацію в окрему групу інформаційних прав і свобод людини і громадянина в Україні [139, с. 234]. Враховуючи той факт, що публічна інформація може бути не лише у культурній сфері життєдіяльності людини і громадянина, ми все ж відстоюємо власну позицію приналежності названого конституційного права до громадянських прав і свобод.

Ж.М. Пустовіт досліджує право на публічну інформацію як політичне конституційне право в підручнику «Актуальні проблеми конституційного права України», підкреслюючи той факт, що право на публічну інформацію є правом кожного, а не лише громадянина України [1, с. 245]. Виходячи з названого аргументу, ми продовжуємо відстоювати власну позицію щодо віднесення права на публічну інформацію до конституційних громадянських прав і свобод людини і громадянина.

П.М. Рабінович та М.І. Хавронюк у навчальному посібнику «Права людини і громадянина» право на інформацію, включаючи і публічну, відносять до групи особистісних прав і свобод, як можливостей збереження, розвитку і захисту морально-психологічної індивідуальності людини. Ними підкреслюється необхідність державних органів інформувати людину про свою діяльність та забезпечувати вільний доступ кожного до публічної інформації [206].

О.В. Совгиря та Н.Г. Шукліна у навчальному посібнику «Конституційне право України» конституційне право кожного вільно збирати, зберігати,

використовувати і поширювати публічну інформацію розглядають як гарантію реалізації конституційного права на свободу слова. Саму ж конституційну свободу слова вони розглядають одночасно як особисте і як політичне право [221, с. 153]. З такою їх позицією можна погодитися, але з чітким розмежуванням конституційного права чи свободи, як можливості поведінки і конституційної гарантії, як умови та засобу забезпечення названої можливої поведінки.

Ю.М. Тодика, В.С. Журавський в підручнику «Конституційне право України» розглядають конституційне право кожного на доступ до публічної інформації, як можливість вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати публічну інформацію у будь-який спосіб на свій вибір. Обмеження цього права можливе лише у випадках, передбачених законом. Назване конституційне право відповідає міжнародним стандартам, що закріплені у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права і дає можливість вільно дотримуватися своїх поглядів та вільно їх виражати. Назване право він відносить до конституційних особистих прав і свобод кожної людини [83, с. 146].

О.Ф. Фрицький у підручнику «Конституційне право України» право на доступ до публічної інформації відносить до природних (особистих) прав і свобод людини, які вона має від народження і які гарантуються Конституцією України (ст. 3) [234, с. 164]. Отже, він не лише підкреслює громадянську приналежність кожному права на публічну інформацію але й наголошує на тому, що назване право відноситься до групи класичних прав і свобод, характеризується своєю природністю і належністю людині від народження.

Самостійною групою наукових джерел конституційного права на доступ до публічної інформації є підручники і навчальні посібники, що розглядають інформаційне право України як самостійну юридичну науку у взаємодії з суб'єктивним правом особи на доступ до публічної інформації. Серед них навчальні посібники «Інформаційне право України» Т.А. Костецької [91], «Інформаційне право: Доступ до інформації» А.І. Марущака [101], «Інформаційне право: регулювання інформаційної діяльності» А.І. Марущака [100], «Доступ до публічної інформації. Посібник із застосування «трискладового тесту» Д.М.

Котляра [36], «Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді» В. Андрусіва, Д.М. Котляра [35], підручник А.І. Марущака «Інформаційне право України» [102] та ін.

Як окрему групу наукових джерел дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації можна розглядати наукові статті, коментарі діючого законодавства, наукові доповіді і тези. Так, стаття «Реалізація права на доступ до публічної інформації» О.А. Дуброва досліджує доступ до публічної інформації у сфері діяльності податкової служби [39]. В статті В.П. Паліюка «Право на доступ до публічної інформації як складова особистих немайнових прав фізичної особи» досліджується цивільно-правовий аспект права на доступ до публічної інформації [130].

Стаття «Організаційно-правовий аспект права громадян на офіційну інформацію» А.В. Погорілецької присвячена дослідженню права громадян на офіційну інформацію [141]. Стаття «Доступ до публічної інформації: окремі аспекти теорії та судової практики» М.І. Смоковича дає нам інформацію про вирішення судами порушень конституційного права про доступ до публічної інформації [220]. У статті «Доступ до публічної інформації. Огляд судової практики» Д.П. Чоповського проводиться аналіз судової практики [244]. У Науково-практичному коментарі до Закону України «Про доступ до публічної інформації» дається наукове тлумачення правових норм названого Закону [114]. У науковій доповіді «Інформаційна свобода та інформаційна безпека України без інформаційно-правової культури» А.А. Письменицький пропонує вводити інформаційне право України в якості навчальної дисципліни у вищих навчальних закладах України [132].

Отже, науковими джерелами дослідження права особи на доступ до публічної інформації є монографії, підручники, посібники, наукові коментарі, наукові статті та наукові доповіді і тези в яких сприйнята спроба визначити поняття, ознаки конституційного права особи на доступ до публічної інформації, дається його видова приналежність, аналізується судова практика щодо його

реалізації. Відсутнє формулювання ознак, їх аналіз, наукове поняття, зміст та умови і засоби забезпечення його реалізації Уповноваженим з прав людини.

Враховуючи викладене можна запропонувати ознаки наукових джерел дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації, дати наукове визначення названого поняття та окреслити критерії їх групування на окремі види. На нашу думку, ознаками названих наукових джерел є: а) це монографії, підручники, посібники, наукові коментарі, наукові статті та наукові доповіді і тези та інші письмові праці вчених різних періодів розвитку суспільства; б) в них досліджуються поняття, зміст, видова приналежність, гарантії реалізації та забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації; в) їх мета сформулювати висновки, пропозиції і рекомендації і отримання інших наукових знань щодо названого права.

Таким чином, наукові джерела дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це праці вчених, що містять інформацію щодо конституційного права особи на доступ до публічної інформації в яких сформульовані нові наукові знання у вигляді висновків, пропозицій і рекомендацій.

Використовуються різні критерії для класифікації наукових джерел дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації, залежно від яких названі наукові джерела можна групувати на види.

– за історичними періодами виникнення джерел розглядають такі їх види: а) праці вчених стародавнього світу, середньовіччя, новітнього часу на доступ до публічної інформації; б) праці вчених України та інших держав світу.

– залежно від назви наукової праці: трактати, діалоги, монографії, підручники, посібники, наукові коментарі, статті, доповіді, тези тощо.

– залежно від напрямку дослідження розрізняють наукові джерела в яких: а) розмежовані поняття об'єктивного і суб'єктивного права, відкритої інформації та інформації з обмеженим доступом; б) проводиться аналіз змісту суб'єктивного права і конституційного права на доступ до публічної інформації; в) пропонуються гарантії реалізації конституційного права на доступ особи до

публічної інформації; г) право на доступ до публічної інформації розглядається у контексті правового регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері; управління Інтернетом, захисту персональних даних, прав людини онлайн, інформаційної безпеки, кіберпростору і т.д.; г) показана роль Уповноваженого з прав людини в процесі забезпечення реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації тощо.

1.2. Нормативно-правові джерела дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації

Важливе значення для дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації мають нормативно-правові джерела. Інформаційне законодавство в Україні перебуває на етапі становлення в самостійну галузь права в його об'єктивному розумінні. У той же час процес формування названої галузі права відбувається незалежно від того, як до цього ставляться науковці [132, с. 86]. Однак, не зважаючи на формування об'єктивного інформаційного права в Україні, існування конституційного суб'єктивного права особи на інформацію не викликає жодних сумнівів.

Одним з різновидів конституційного права особи на інформацію є право доступу особи до публічної інформації. Поняття та види нормативних джерел дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації передбачає аналіз джерел, формулювання ознак і визначення нормативно-правових джерел, критеріїв їх групування та різних груп таких джерел. Серед ознак, що характеризують нормативно-правові джерела права на доступ до публічної інформації можна назвати такі: а) це система конституційних, законодавчих, міжнародно-правових норм, що закріплюють назване право; б) названі норми закріплюють можливі і необхідні варіанти поведінки людини і громадянина; в) дотримання заборон і виконання обов'язків як необхідних варіантів поведінки, що закріплюються в правових нормах, створюють умови та надають засоби реалізації названого права; г) метою нормативного закріплення

права особи на доступ до публічної інформації є потреба загальної обов'язковості права особи на доступ до публічної інформації.

Міжнародно-правові норми містяться в міжнародних універсальних і регіональних договорах, міжнародних звичаях і принципах міжнародного права, актах міжнародних організацій та їх органів, інших документах, що закріплюють міжнародний правовий порядок. Чинні міжнародно-правові норми діють на території України в разі надання згоди на їх обов'язковість Верховною Радою України і є частиною національного законодавства України (ст.9).

Конституційні норми закріплюються в статтях Конституції України та конституцій зарубіжних країн і за принципом верховенства права мають найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст.8) [84]. Серед законодавчих норм, що закріплюють конституційне право особи на доступ до публічної інформації виділяються закони й інші нормативно-правові акти.

Названі норми закріплюють можливі і необхідні варіанти поведінки людини і громадянина. Закріплення можливих варіантів поведінки пов'язується з уповноважуваними нормами, які закріплюють суб'єктивні права особи, які належить конституційне право на доступ до публічної інформації. Розпорядники інформації мають дотримуватися заборон і виконувати обов'язки як необхідні варіанти поведінки, що закріплюються в правових нормах і створюють умови та надають засоби реалізації названого конституційного права. До інших нормативно-правових актів, що закріплюють згадане конституційне право відносять акти Президента України, КМ України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Закріплюючи конституційне право особи на доступ до публічної інформації компетентні правотворчі і нормотворчі органи надають праву особи на доступ до публічної інформації загальної обов'язковості, що гарантує його реалізацію усіма суб'єктами права в Україні.

Враховуючи викладене, нормативно-правові джерела дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це система

правових джерел, що закріплюють правові норми міжнародного і внутрішнього національного рівня України про можливі і необхідні варіанти поведінки людини і громадянина щодо реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації.

Як і будь-яку іншу систему, правові джерела, що закріплюють право особи на доступ до публічної інформації можуть бути згрупованими за різними критеріями, зокрема, залежно від:

1) джерела, в яких закріплюються правові норми доступу особи до публічної інформації виділяють норми, що містяться в: а) нормативно-правових актах; б) нормативних договорах; в) правових звичаях;

2) юридичної сили нормативно правового акта виділяють норми, що містяться в: а) конституціях; б) законах; в) актах Президента України; г) актах КМ України; г) актах центральних і місцевих органів виконавчої влади; д) актах органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

3) акту міжнародного чи національного характеру: а) міжнародно-правові акти; б) національні нормативні акти та ін.

Конституційне право особи на доступ до публічної інформації закріплюється нормами міжнародного права, серед яких пропонуємо виділити універсальні і європейські регіональні міжнародні документи. До універсальних міжнародних документів відносяться:

- Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р.;
- Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р.;
- Конвенція ООН "Про доступ до інформації, участі громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля" від 25 червня 1998 р. тощо.

Так, у Загальній декларації прав людини, яка була прийнята і проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. закріплено, що кожна людина має право на свободу пошуку, одержання і поширення інформації та ідей будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів (ст. 19) [45]. Ця міжнародна

універсальна норма закріплює право на доступ до інформації в цілому (включаючи і публічну).

Генеральна Асамблея проголосила Загальну декларацію прав людини як завдання, до виконання якого повинні прагнути всі народи і держави з тим, щоб кожна людина і кожна інституція суспільства, завжди маючи на увазі Декларацію, прагнули шляхом освіти сприяти поважанню прав і свобод та забезпеченню, шляхом національних і міжнародних прогресивних заходів, загального й ефективного визнання, здійснення їх як серед народів держав-членів Організації, так і серед народів територій, що перебувають під їх юрисдикцією [45].

Отже, Загальна декларація прав людини є міжнародним універсальним документом, що закріплює міжнародні стандарти забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні. Серед інших прав і свобод забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації є завданням, до виконання якого має прагнути Україна, як держава-член ООН.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. 19) деталізує положення Загальної декларації прав людини і закріплює право кожної людини на свободу пошуку, одержання і поширення будь-яку інформації, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір. Користування передбаченими свободами накладає особливі обов'язки й особливу відповідальність, а отже пов'язане з певними обмеженнями, які однак мають встановлюватися законом і бути необхідними: а) для поваги прав і репутації інших осіб; б) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення [109].

Отже, міжнародний універсальний документ, не лише закріплює право на доступ до публічної інформації, а й підкреслює особливі обов'язки й особливу відповідальність учасників реалізації названого суб'єктивного права, які не мають права порушувати права і свободи інших осіб, державну безпеку, громадський порядок, здоров'я чи моральність населення.

Нормами міжнародного права в ст. 4 Конвенції ООН «Про доступ до інформації, участі громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» 1998 р. закріплюється надання такого різновиду публічної інформації як екологічна. «Державні органи у відповідь на запит про надання екологічної інформації надаватимуть громадськості таку інформацію у рамках національного законодавства» включаючи копії фактичних документів, які містять або охоплюють таку інформацію [77]. Отже, названа міжнародна універсальна норма конкретизує порядок доступу фізичної особи до екологічної інформації.

Як вже згадувалось вище, актуалізувались у сучасному міжнародному правотворчому процесі питання інформаційної безпеки, кіберпростору, забезпечення захисту прав людини онлайн тощо. Нерівномірність розвитку інформаційної сфери продовж історії людства була причиною і наслідком відставання одних націй і цілих континентів або лідерства інших, а подолання так званого «цифрового розриву» (англ. *digital divide*), під яким розуміють інформаційно-технологічний розрив між розвиненими («інформаційно-багатими») і тими, що розвиваються («інформаційно-бідними») континентами, регіонами, державами, групами та окремими індивідами, є одним з ключових питань сучасної міжнародної політики. Це закріплено в Окінавській Хартії глобального інформаційного суспільства, прийнятій на межі тисячоліть 2000 р. [266].

Серед регіональних міжнародних норм, які закріплюють право на доступ до публічної інформації можна виділити:

- Конвенцію Ради Європи «Про захист прав людини та основоположних свобод» від 4 листопада 1950 р.;
- Конвенцію Ради Європи «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» від 28 січня 1981 р.;
- Декларацію Комітету Міністрів Ради Європи «Про свободу вираження поглядів та інформації» від 29 квітня 1982 р.;

– Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи: а) «Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів» 1981 р.; б) «Про передачу третім особам персональних даних, які знаходяться в розпорядженні державних органів» 1991 р.; в) «Про європейську політику доступу до архівів» 2000 р.; г) «Про доступ до офіційних документів» 2002 р. тощо.

У Конвенції Ради Європи «Про захист прав людини та основоположних свобод» (ст. 10) закріплюється право кожного одержувати і передавати інформацію без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Здійснення названих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі, для захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду і є необхідними в демократичному суспільстві [78].

Отже, конституційне право особи на доступ до публічної інформації є різновидом права на інформацію та забезпечується державою, яка відповідно до названої Конвенції може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом.

Конвенція Ради Європи «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» закріплює, що держави-члени Ради Європи, які підписали Конвенцію, підтверджуючи свою відданість свободі інформації незалежно від кордонів домовилися про забезпечення на території кожної Сторони для кожної особи, незалежно від її громадянства або місця проживання, дотримання її прав й основоположних свобод, зокрема її права на недоторканість приватного життя, у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, що її стосуються [79]. Отже, в Конвенції на відміну від доступу до публічної інформації, наголошується на обмеженні доступу до конфіденційної інформації.

Проголосивши Декларацію Комітет Міністрів Ради Європи «Про свободу вираження поглядів та інформації» підкреслив, що держави-члени Ради Європи, оголошують про те, що в сфері інформації та ЗМІ вони намагаються досягти такої мети: проведення відкритої інформаційної політики в публічному секторі, що включає також доступ до інформації, задля сприяння розумінню кожною людиною політичних, соціальних, економічних і культурних проблем та заохочення вільного обговорення цих проблем [32].

У зв'язку з регламентацією доступу до публічної інформації Комітет міністрів Ради Європи сформулював ряд рекомендацій:

а) «Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів» [161];

б) «Про передачу третім особам персональних даних, які знаходяться в розпорядженні державних органів» [187];

в) «Про європейську політику доступу до архівів» [165];

г) «Про доступ до офіційних документів» [162] тощо.

На міжнародному регіональному рівні питання про доступ до інформації вперше постало на порядок денний та обговорення Ради Європи у середині 70-х рр.. ХХ ст.. Підсумком обговорень стала Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) «Про доступ громадськості до державної документації та свободу інформації», ухвалена 1979 р. Тут підкреслювалося, що усім державам-членам рекомендувалося запровадити систему свободи інформації, яка мала забезпечити громадянам: а) доступ до державних файлів; б) право шукати та отримувати інформацію від державних установ та відомств; в) право на ознайомлення і виправлення особистих файлів; г) право на недоторканність приватного життя; ґ) право швидкого розгляду в судах цих питань. Такі рекомендації були зумовлені тим, що органи державної влади почали приховувати велику кількість інформації, яка знаходилась виключно у їхньому розпорядженні, в той час як така система свободи інформації мала забезпечити можливість перевірки на корупцію та розтрату державних коштів [159].

У продовження Рекомендацій (1979) 1981 р. прийнято Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи №R (81) 19. Відповідно до положень ст. 15.b Статуту Ради Європи, враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між його членами; беручи до уваги Рекомендацію Асамблеї № 854 щодо доступу громадськості до документів органів державної влади та свободи інформації; враховуючи важливість отримання громадськістю в демократичному суспільстві адекватної інформації із суспільно важливих питань; враховуючи, що доступ громадськості до інформації, передбачено зміцнення довіри громадськості до державного управління; зважаючи, що всі зусилля повинні спрямовуватися на забезпечення максимально можливої доступності для громадськості інформації, якою володіють державні органи, рекомендує урядам держав-членів керуватися у своєму законодавстві та практиці принципами, що додаються до рекомендації.

Комітет міністрів рекомендує урядам держав-членів керуватися у своєму законодавстві та практиці базовими принципами доступу до інформації державних органів: а) кожен має право на отримання за запитом інформації, що знаходиться у розпорядженні органів державної влади, крім законодавчих органів та судової влади; б) мають бути передбачені ефективні та належні засоби задля забезпечення доступу до інформації; в) у доступі до інформації не може бути відмовлено на підставі відсутності особливого інтересу в цьому питанні в особи, що подає запит; г) доступ до інформації надається на основі рівності; ґ) будь-який запит про надання інформації повинен розглядатися в розумні терміни; д) необхідність обґрунтування органами державної влади відмови в доступі до інформації, з посиланням на законодавство чи практику; е) будь-яка відмова в наданні інформації має бути предметом оскарження; є) при застосуванні вищенаведених принципів необхідно враховувати обмеження та заборони, які необхідні в демократичному суспільстві для захисту законних інтересів суспільства та приватного життя, інших законних приватних інтересів [161].

Комітет міністрів рекомендує державам-членам Ради Європи щодо передачі третім особам персональних даних, які знаходяться в розпорядженні державних органів:

а) брати до уваги принципи, що містяться у Додатку до Рекомендації, у випадках, коли дані особистого характеру або файли з даними особистого характеру, що збираються або зберігаються державними органами, надаються третім сторонам;

б) приділяти належну увагу принципам, що містяться в Додатку до Рекомендації, у їхньому праві та практиці, з огляду на автоматизацію та передачу третім сторонам за допомогою електронних засобів зв'язку даних особистого характеру та файлів з даними особистого характеру;

в) забезпечувати широке розповсюдження принципів, що містяться у Додатку до Рекомендації серед державних органів;

г) донести принципи, що містяться у Додатку до Рекомендації, до відома державних органів, створених відповідно до законодавства про захист даних або законодавства про доступ до інформації публічного сектора [187];

У рекомендація «Про європейську політику доступу до архівів» Комітет Міністрів Ради Європи Рекомендує всім урядам країн-членів вжити необхідні заходи і кроки, щоб: прийняти законодавство про доступ до архівів, натхненне принципами, окресленими в цій рекомендації чи привести чинне законодавство у відповідність з цими принципами; а також поширити цю рекомендацію настільки широко, наскільки можливо, для всіх органів і всіх осіб, яких це стосується [165].

Комітет міністрів Ради Європи в документі «Про доступ до офіційних документів» вважає, що офіційні документи, за загальним правилом є загальнодоступними з можливими виключеннями лише з метою захисту прав і законних інтересів інших осіб. Органи держави повинні взяти на себе зобов'язання проводити активну політику в питаннях спілкування з громадянами з тим, щоб надати в розпорядження громадян всю інформацію, яка може вважатися необхідною у відкритому демократичному суспільстві і рекомендує урядам держав-членів керуватися в їх національному законодавстві та практичній діяльності принципами, що викладені в Рекомендаціях [161].

Отже, самостійну групу нормативно-правових джерел дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації складають

міжнародні договори, міжнародні правові звичаї та нормативні, включаючи і рекомендаційні правові акти міжнародних організацій та їх органів.

Серед норм національного права і законодавства, що закріплюють і деталізують право особи на доступ до публічної інформації можна назвати норми, які містяться у статтях Конституції України, законів України, підзаконних нормативно-правових актів.

Так, Конституція України (ст. 34) закріплює, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Одним з різновидів інформації є публічна інформація. Міжнародними документами підкреслюється важливість отримання громадськістю в демократичному суспільстві адекватної інформації із суспільно важливих питань, що може характеризуватися як публічна інформація, а це означає, що для приведення норм Конституції України у відповідність з міжнародно-правовими стандартами є потреба доповнити ст. 34 Конституції України частиною 2 де закріпити: «Доступ до публічної інформації особи гарантується законами України». Вище розглянуті міжнародні норми щодо регулювання права особи на доступ до публічної інформації, на нашу думку, не в повній мірі імплементовано в законодавстві України. Слід внести певні зміни до Конституції України (ст. 34).

Деталізуються положення Конституції України (ст. 34) окремими законами:

- «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» від 17 квітня 2014 р.;
- «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р.;
- «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р.;
- «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 р.
- «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р.;
- «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 р.;
- «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р.;
- «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р.;

- «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р.;
- «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р. та ін.

Закон України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» 2014 р. закріплює правові основи діяльності Суспільного телебачення і радіомовлення України, визначає засади діяльності Національної суспільної телерадіокомпанії України. З метою задоволення інформаційних потреб суспільства, залучення громадян до обговорення та вирішення найважливіших соціально-політичних питань, забезпечення національного діалогу, сприяння формуванню громадянського суспільства створюється Суспільне телебачення і радіомовлення України. На нашу думку, для деталізації положень реалізації конституційного права особи щодо публічної інформації у ст. 4 п.1.1. Закону слід внести такі доповнення: після слів «прозорого доступу» пропонуємо доповнити словами «кожного до публічної інформації і далі по тексту [199].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» 2011 р. деталізує положення ст. 34 Конституції України і визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Деякі норми закону, на нашу думку, не відповідають положенням міжнародних документів щодо розпорядників публічної інформації. Пропонуємо ст. 1 названого Закону доповнити п. 3 такого змісту: «Розпорядниками публічної інформації є: а) суб'єкти владних повноважень; б) суб'єкти, що зобов'язані володіти публічною інформацією відповідно до законодавства України; в) інші розпорядники публічної інформації, що визначені у ст. 13 Закону» [163].

Важливе значення для реалізації положень ст. 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації» 2011 р. має Закон України «Про захист персональних даних» 2010 р. Він регулює правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, спрямований на захист основоположних прав і свобод людини та громадянина, зокрема права на

невтручання в особисте життя, у зв'язку з обробкою персональних даних. Закон поширюється на діяльність з обробки персональних даних, яка здійснюється повністю або частково із застосуванням автоматизованих засобів, а також на обробку персональних даних, що містяться у картотеці чи призначені до внесення до картотеки, із застосуванням неавтоматизованих засобів [177].

Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» 1997 р. у поєднанні із Законами «Про інформацію» 1992 р. і «Про доступ до публічної інформації» 2011 р. та відповідно до Конституції України визначає порядок всебічного й об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації, захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування [189]. Уже сам факт висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації є доведення такої інформації до відома населення країни, що й забезпечує реалізацію конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Відповідно до Конституції України, інших законів України та міжнародно-правових документів Закон України «Про інформаційні агентства» 1995 р. закріплює правові основи діяльності в Україні інформаційних агентств та їх міжнародного співробітництва. Інформаційними агентствами згідно з названим Законом є зареєстровані як юридичні особи суб'єкти інформаційної діяльності, що діють з метою надання інформаційних послуг [179].

Конституційне право особи на доступ до публічної інформації деталізується Законом України «Про державну таємницю» 1994 р. регулює суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці з метою захисту національної безпеки України [157].

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про інформацію» Закон України «Про телебачення і радіомовлення» 1993 р. регулює відносини, що

виникають у сфері телевізійного та радіомовлення на території України, визначає правові, економічні, соціальні, організаційні умови їх функціонування, спрямовані на реалізацію свободи слова, прав громадян на отримання повної, достовірної та оперативної інформації, на відкрите і вільне обговорення суспільних питань. З метою реалізації положень Конституції України слід, на нашу думку, доповнити ст. 4, п.6 Закону після слів «на інформацію» словами «включаючи і публічну» і далі по тексту [201].

Закон України «Про інформацію» 1992 р. регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації [180]

Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» 1992 р. створює правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації (преси) в Україні, встановлює державні гарантії їх свободи відповідно до Конституції України, Закону України «Про інформацію», інших актів законодавства і міжнародно-правових документів, згода на обов'язковість яких надана Україною [164].

Деталізація положень Конституції України і законів України, встановлення механізмів реалізації конституційного права на доступ особи до публічної інформації здійснюється і підзаконними нормативно-правовими актами України. Серед них нормативні акти: а) Президента України; б) КМ України; в) центральних і місцевих органів виконавчої влади; г) органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

5 травня 2011 р. Президентом України видано указ № 583 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», у якому з метою забезпечення безумовного виконання органами виконавчої влади Закону України «Про доступ до публічної інформації», реалізації конституційного права особи вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, було постановлено здійснити певну діяльність КМ України, центральним і місцевим органам виконавчої влади щодо забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації, включаючи розробку і

прийняття відповідних інструкцій та інших нормативних документів. На керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади покладено персональну відповідальність за забезпечення належного виконання відповідними органами вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації». В указі було запропоновано органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо забезпечення доступу громадян до публічної інформації [136].

Самостійну групу нормативно-правових джерел дослідження конституційного права на доступ до публічної інформації складають постанови КМ України, накази: а) МЮ України; б) МЗС України; в) Національного агентства з питань державної служби (раніше Головного управління державної служби України).

Серед названих постанов КМ України такі:

– Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади від 25 травня 2011р. [134];

– Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію від 13 липня 2011 р. [167];

– Питання системи обліку публічної інформації від 21 листопада 2011 р. [137].

До наказів МЮ України, що встановлюють механізми реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації відносяться такі:

1) Про затвердження форм для подання запиту на отримання публічної інформації від 26 травня 2011 р. [175];

2) Про затвердження Порядку складення та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство юстиції України від 8 червня 2011 р. [173];

3) Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Міністерстві юстиції від 8 червня 2011 р. [134];

4) Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що

становлять службову інформацію у Міністерстві юстиції України від 8 червня 2011 р. [169];

5) Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві юстиції України від 8 червня 2011 р. [170];

6) Про затвердження Переліку видів публічної інформації, розпорядником якої є Міністерство юстиції України від 4 жовтня 2011 р. [172];

7) Про затвердження розміру фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, розпорядником якої є Міністерство юстиції України, та Порядку відшкодування цих витрат від 30 листопада 2011 р. [174];

8) Про систему обліку публічної інформації в Міністерстві юстиції України та його територіальних органах від 28 травня 2014 р. [198] та ін.

МЗС України наказом від 6 квітня 2012 р. «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначило Департамент інформаційної політики спеціальним структурним підрозділом, який організовує в установленому порядку доступ до публічної інформації, розпорядником якої є МЗС України [133].

Наказом Головного управління державної служби України «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» у Головному управлінні державної служби України» від 21 червня 2011 р. затверджено Порядок складення та подання запитів на отримання публічної інформації, розпорядником якої є Головне управління державної служби України [134]. Зараз відповідно це Національне агентство з питань державної служби.

Особливою групою нормативних джерел є акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування. У цілому, у 2014 р. органи та посадові особи місцевого самоврядування стали більш закритими у поширенні інформації про результати своєї діяльності та у щоденній взаємодії з мешканцями. 48 % з можливих 100 % – такий сукупний середній показник публічності органів та посадових осіб місцевого самоврядування по Україні [54].

У 2013 р. міські ради Київська 26172, Вінницька 18406, Луганська 1809, Чернігівська 807, Ужгородська 102 з метою обмеження доступу населення до публічних документів застосовували присвоєння документам без достатніх підстав грифу ДСК [219]. Закон України про місцеве самоврядування в Україні від 21 травня 1997 р. передбачає, що виконавчі органи безпосередньо звітують про свою діяльність перед територіальною громадою не рідше двох разів на рік, оприлюднені відповідні звіти. Інформація про місце та час звітування виконавчих органів вчасно розповсюджується усіма доступними способами [184]. Оприлюднюється звіт про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, проміжні та заключні звіти про хід виконання цільових програм.

Виконавчі органи подають раді письмові звіти про хід та результати відчуження комунального майна. Виконавчі органи не стягують понаднормово плати за копіювання, друк відповіді на запит. У місцевих радах створено та діють Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). ЦНАП має функціонуючий веб-сайт, що містить інформацію про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщень. Наявна вичерпна інформація про усі послуги, що надаються виконавчими органами. Оприлюднені інформаційні картки про порядок отримання кожної окремої адміністративної послуги. У ЦНАП проводиться прийом громадян, безоплатно поширюються довідково-інформаційні матеріали, облаштовані інформаційні стенди із зразками відповідних документів, наявні бланки для заповнення (зразки). Облаштовані скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій [54].

Відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. «акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проекти актів органів місцевого самоврядування оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом,

коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки. В актах та проектах актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування не може бути обмежено доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном, у тому числі про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по-батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно, а також до іншої інформації, обмеження доступу до якої заборонено законом» [184].

Як бачимо, нормативно-правові джерела права на доступ до публічної інформації становлять систему конституційних, законодавчих, міжнародно-правових норм, що закріплюють право на доступ до публічної інформації, а саме можливі й необхідні варіанти поведінки людини і громадянина, що визнаються як загальнообов'язкові та передбачають відповідні засоби реалізації даного права.

1.3. Методологія дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації

Будь-яка діяльність людини передбачає використання прийомів, засобів і способів, за допомогою яких пізнається зміст цієї діяльності. У нашому випадку предметом діяльності є пізнання конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Для досягнення поставленої мети потрібно вирішити такі завдання: 1) розглянути праці вчених, щодо методології дослідження прав і свобод людини і громадянина; 2) сформулювати поняття методології і визначити систему методів дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації; 3) охарактеризувати методи дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації; 4) запропонувати висновки і рекомендації.

Процес пізнання як основа будь-якого наукового дослідження є складним і вимагає концептуального підходу на основі методології, застосування методів дослідження [108]. Поняття і зміст методології, методи дослідження конституційних прав і свобод висвітлюються багатьма вченими. Серед таких

досліджень можна назвати праці вчених: К.К. Жоль, О.М. Кравченко, Л.В. Озадовська, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Скаун, В.Л. Федоренко та ін. Так, К.К. Жоль у навчальному посібнику «Методи наукового пізнання і логіка» прагне показати взаємозалежність методів наукового пізнання та питань логіки. На його думку, синтез методологічної і логічної тематики орієнтує юристів на виключно теоретичні аспекти функціонування наукового знання і практичну значимість логіко-методологічних досліджень в цілому і в питаннях дослідження прав людини, зокрема [43].

Отже, такий підхід К.К. Жоля до розуміння методології і методів наукового пізнання дає можливість досліднику зрозуміти стан справ у сучасній філософії, теорії пізнання і логіки в процесі дослідження конституційних прав і свобод взагалі і права особи на доступ до публічної інформації зокрема. Саме в такому розумінні сприймається сучасна методологічна культура пізнання.

О.М. Кравченко, Л.В. Озадовська та ін. виходять з розуміння сучасної методологічної культури дослідження способів, засобів, прийомів, операцій пізнання і перетворення дійсності. У своїй монографії «Сучасний науковий дискурс: оновлення методологічної культури» вони прагнуть підтвердити культуру методологічної науки як вчення про принципи побудови, форму і способи наукового пізнання [227].

Отже, їх завдання полягає в необхідності переконати нас в тому, що забезпечення пізнавальної, теоретичної діяльності людини найефективнішими прийомами, способами опанування дійсності приводить до ефективного пізнання матеріальних і духовних цінностей.

Парадигма відходу від уявлень про монолінійність людської історії і пошуки плюралістичних методів пізнання ми спостерігаємо в працях О.Ф. Скаун, що дає змогу сформулювати багатовекторність класифікацій методів пізнання на емпіричному і теоретичному рівнях. Визначення методології теорії права (включаючи і суб'єктивне право) як системи загальних підходів, принципів, методів, способів і засобів їх пізнання дає змогу сприймати структуру методології права як систему загальних підходів, принципів і методів пізнання. Методами

пізнання, на думку О.Ф. Скакун, є комплекс конкретних засобів і способів пізнання, де засоби вона розглядає як інструмент чи знаряддя дії (емпіричні і теоретичні), а способи пізнання як систему логічних прийомів для досягнення певних результатів (дедукція, індукція, аналіз і синтез, узагальнення, сходження від абстрактного до конкретного і навпаки) тощо.

Основними методами пізнання права О.Ф. Скакун називає: а) формально-юридичний; б) формально-логічний; в) діалектичний; г) соціологічний; г) системного аналізу (структурно-системного аналізу, структурно-функціонального аналізу); д) історичний; е) герменевтичний; є) правової семіотики; ж) порівняльний; з) функціонально-інструментальний; и) теоретико-правового моделювання; і) теоретико-правового прогнозування. Серед загальних підходів О.Ф. Скакун розрізняє філософський та загальні засоби інших наук (політології, соціології, кібернетики, інформатики та ін.). Принципи вона визначає як загальноприйняті норми-ідеї професійного правового мислення (об'єктивності, універсальності, єдності логічного і історичного, емпіричного і теоретичного, конкретного і абстрактного та ін.) [218, с. 8-20].

Отже, О.Ф. Скакун розглядає методологію дослідження суб'єктивного права як систему загальних підходів, принципів і методів наукового пізнання. Методами дослідження суб'єктивного права вона вважає систему емпіричних і теоретичних інструментів та логічних прийомів пізнання для досягнення конкретних результатів.

В.Ф. Погорілко і В.Л. Федоренко методологію науки конституційного права визначають як упорядковану систему взаємоузгоджених світоглядних принципів і методів, які дозволяють усебічно та комплексно дослідити юридичні властивості та якості конституційно-правових явищ, процесів і режимів, пізнати їх сутність і зміст, призначення в національній правовій системі в контексті розвитку вітчизняного конституціоналізму. Серед методів конституційно-правових досліджень вони виділяють: системний, структурно-функціональний, діяльнісний, порівняльно-правовий, історично-ретроспективний, формально-догматичний, конкретно-соціологічний, прогностичний та інші [139, с. 28-29].

Отже, враховуючи той факт, що конституційні права і свободи є складовою конституційно-правових явищ, можна зробити висновок, що названі методи можна використовувати і при дослідженні конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

На підставі проведеного аналізу можна сформулювати ознаки методології дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації, а саме: а) вчення про систему методів пізнання конституційного права особи на доступ до публічної інформації; б) загальна теорія методів дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації; в) способи організації і побудови теоретичної й практичної діяльності людини при реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації; г) система прийомів, способів, операцій пізнання тощо; ґ) загальні і спеціальні засоби і способи дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Ознакою методології дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації є те, що методологію визначають як вчення про систему методів його пізнання. Порівнюючи методологію і методику дослідження слід мати на увазі, що методологія дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації передбачає учення про шляхи та методи дослідження названого права, а методика – сукупність методів дослідження названого конституційного права.

Важливою ознакою методології дослідження суб'єктивних прав і свобод особи є те, що методологія характеризується як загальна теорія методів дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Теорія в перекладі з грецької «theoria» означає розгляд, міркування, вчення. Це форма наукового пізнання, що охоплює сукупність абстрактних уявлень, ідей, понять, концепцій, які обслуговують практичну діяльність людей. Теорію традиційно протиставляють практиці. Її визначають як систему достовірних знань про дійсність. Теоретичні знання, перевірені практикою, забезпечують вивчення

об'єкта пізнання в його внутрішніх зв'язках і цілісності. Саме теорія пояснює різноманітність існуючих фактів і може передбачити існування нових.

Методологія дослідження характеризується і способами організації та побудови теоретичної й практичної діяльності людини при реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Таке розуміння методології характеризує її як взаємопов'язану теоретичну і практичну діяльність людини при пізнанні процесу реалізації і забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Ознаками методології дослідження є система прийомів, способів, операцій пізнання, що характеризуються загальними і спеціальними засобами та способами дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Отже, такі ознаки як вчення про систему методів, загальна теорія методів, способи організації і побудови теоретичної й практичної діяльності людини, система прийомів, способів, операцій пізнання, загальні і спеціальні засоби і способи дослідження підкреслюють розуміння методології як науки про методи і показують різницю між методологією і методикою.

Таким чином, методологія дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це система загальних підходів, принципів і методів при дослідженні забезпечення реалізації названого конституційного права. Метод пізнання конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це загальні і спеціальні засоби та способи дослідження названого конституційного права особи.

До загальних методів дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації можна віднести: а) діалектичний; б) соціологічний; в) історичний; г) формально-логічний; ґ) системного аналізу (структурно-системного аналізу, структурно-функціонального аналізу); д) функціонально-інструментальний та ін. Серед спеціальних методів слід виділяти: а) формально-юридичний; б) герменевтичний; в) правової семіотики; г) порівняльно-правовий; ґ) теоретико-правового моделювання; д) теоретико-правового прогнозування та інші.

Кожен з наведених загальних і спеціальних методів конституційного права особи на доступ до публічної інформації може бути використано при дослідженні названого конституційного права. Як було згадано раніше, методи дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації можна поділяти на загальні і спеціальні. У процесі дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації використовувався діалектичний метод дослідження. У перекладі з грецької «*dialektika*» означає спір чи ведення бесіди, а діалектичний метод – це шлях пізнання. Це вчення про найбільш загальні закони розвитку природи, суспільства і пізнання. Сутність діалектики полягає в наявності протиріч розвитку.

Структурно діалектичний метод включає в себе такі принципи: а) всебічності розгляду досліджуваного явища; б) дослідження речей у взаємозв'язку з іншими речами; в) взаємообумовленості матеріального і духовного світу; г) дослідження явищ у їх розвитку.

Діалектичний метод передбачає всебічність розгляду конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Виходячи з поставлених задач, досліджується поняття названого конституційного права, його місце в системі інших прав і свобод, зміст цього права, характеристика елементів змісту, умови і засоби його гарантування та забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Конституційне право особи на доступ до публічної інформації досліджується в системі права на свободу думки і слова, можливість кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію та мати доступ до відкритої і обмеженої публічної інформації. Забезпечення доступу до публічної інформації покладається на розпорядників такою інформацією.

Пізнати конституційне право особи на доступ до публічної інформації передбачає з'ясування взаємообумовленості матеріального і духовного в суб'єктивному праві. Матеріальною є сама публічна інформація, а пізнання її носить духовний характер. Будь-яка взаємообумовленість явищ має причину і

наслідок. Причиною в даному випадку є потреба доступу до публічної інформації, а наслідком – її отримання.

Як будь-яке суспільне явище право особи на доступ до публічної інформації передбачає його дослідження у розвитку. Потреба в інформації виникає уже тоді, коли людина розумна прагне зрозуміти іншу людину, отримати від неї інформацію, при необхідності зберегти її, використати на свій розсуд чи поширювати усно, письмово чи в інший спосіб. З розвитком суспільства розвивається і право особи на доступ до інформації.

Отже, завдяки діалектичному методу дослідження ми зможемо всебічно пізнати поняття, ознаки, зміст, елементи змісту та гарантії конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

У процесі дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації використовувався соціологічний метод. Це правила соціального пізнання, технологічний принцип вивчення об'єкта чи його предметних галузей. До них належать методи: 1) збору соціологічної інформації; 2) аналізу соціологічної інформації. Серед методів збору соціологічної інформації виділяють: а) аналіз документів; б) опитування; в) спостереження; г) соціальний експеримент тощо. Аналіз документів – метод здобуття соціологічної інформації, вилученої з документальних джерел. Опитування – метод отримання соціологічної інформації, заснований на усному чи письмовому зверненні до людей з наступним узагальненням відповідей та їхнім поясненням. Спостереження – метод отримання соціологічної інформації шляхом прямої реєстрації подій свідками. Соціальний експеримент – метод отримання соціологічної інформації в контрольованих та керованих умовах. Методи аналізу соціологічної інформації: а) опрацювання (кодування) інформації – присвоєння кожному варіантові відповіді умовного коду; б) узагальнення – групування даних залежно від обраного показника; в) інтерпретація даних – перетворення числових величин у логічну форму, виявлення кількісних залежностей тощо [80, 224].

Під час дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації були використані соціологічний метод щодо збору і аналізу

інформації, а саме: опитування, опрацювання (кодування) інформації, узагальнення та інтерпретації даних.

Історичний метод дослідження полягає у вивченні всіх явищ і процесів в динамічному розвитку, становленні і в зв'язку з конкретними етапами історії суспільства. Він включає таку сукупність наукових прийомів: а) періодизації; б) історичної деталізації; в) аналізу єдності і боротьби протилежностей; г) історичного моделювання [80]. При дослідженні конституційного права особи на доступ до публічної інформації використовувалися такі прийоми історичного методу як періодизація, історична деталізація та аналіз єдності і боротьби протилежностей.

До основних формально-логічних методів дослідження відносяться: методи класифікації, узагальнення та типології, індуктивний і дедуктивний методи дослідження, конструювання понять, аргументація, логіка і др. Основу логічних методів складають вимоги і принципи формальної логіки. Формальна логіка вивчає форми мислення: поняття, судження, умовиводи, докази, аргументації, обґрунтування з точки зору їх логічної будови, відволікаючись від їх конкретного змісту. Логіка досліджує форми мислення з боку їх структури, описує найбільш правильні прийоми мислення. Застосовуючи формально-логічний метод при дослідженні конституційного права особи на доступ до публічної інформації, у дисертації вивчалися поняття, зміст, гарантії та забезпечення Уповноваженим з прав людини названого конституційного права.

Метод системного аналізу – це побудова моделей систем різного рівня і складності та аналіз систем за допомогою побудованих моделей [80]. При дослідженні конституційного права особи на доступ до публічної інформації із загальнотеоретичних методів системного аналізу було використано структурно-системний, коли досліджувалося назване конституційне право в системі особистих та громадянських прав і свобод, структурно-функціональний при дослідженні елементів змісту конституційного права та функцій Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в процесі забезпечення цього права.

Функціонально-інструментальний метод використовувався при дослідженні конституційного права особи на доступ до публічної інформації шляхом застосування дозволів щодо отримання можливості вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати публічну інформацію. Інструмент заборон застосовувався лише в умовах обмеженого доступу до публічної інформації.

Серед спеціальних методів дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації в дисертації був використаний формально-юридичний. За допомогою цього методу було досліджено генезу доктринальних джерел названого права, порядок систематизації нормативних джерел, що дало змогу зробити висновок про те, що існують прогалини в науці конституційного права щодо монографічних джерел та недостатньої урегульованості названого права на законодавчому рівні.

Важлива роль при використанні спеціальних методів дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації належить герменевтичному методу і методу правової семіотики. Враховуючи той факт, що сформульовані норми у ст. 34 Конституції України [84] та у Законах України «Про інформацію» [179] і «Про доступ до публічної інформації» [162] мають оціночний характер і стилістичні форми названі методи допомогли досягти ясності в прочитанні текстів, з'ясуванні і роз'ясненні їх змісту.

Порівняльно-правовий метод, на думку О.Ф. Скакун, є зіставлення однопорядкових юридичних понять, явищ, процесів для з'ясування між ними схожості і відмінностей [218, с. 13]. Нами було порівняно закріплення названого права в міжнародних конвенціях, конституціях та законах зарубіжних країн ближчого і далекого зарубіжжя, показано їх схожість і відмінності та запропоновано нові знання щодо його регулювання та гарантування.

Зупинимось на методах правового моделювання і прогнозування. Так, метод теоретико-правового моделювання – це теоретико-пізнавальний процес, що здійснюється на основі абстрактного мислення [111]. При дослідженні конституційного права особи на доступ до публічної інформації були змодельовані його ознаки та елементи змісту, нормативні й організаційні гарантії,

елементи змісту забезпечення Уповноваженим Верховної Ради з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Це дало можливість сформулювати визначення та зміст даного права, умови його реалізації, охорону і захист з боку Уповноваженого з прав людини.

Метод теоретико-правового прогнозування дозволяє висувати й аргументовано доводити можливість розвитку ситуації в сфері функціонування конституційного права особи на доступ до публічної інформації з того чи іншого сценарію. На думку В.В. Андріюка, юридичне прогнозування – це наукове передбачування перспектив, тенденцій, можливих чи бажаних станів досліджуваного об'єкта державно-правової дійсності в майбутньому та назріваючих проблем щодо нього, а також можливих і необхідних шляхів, засобів і строків досягнення цих станів, поставлених цілей стосовно цього об'єкта, вирішення назріваючих проблем (чи більш лаконічно як імовірнісне дескриптивне наукове передбачення майбутнього стану досліджуваного об'єкта державно-правової дійсності) [3, с. 11]. Застосування методу теоретико-правового прогнозування при дослідженні конституційного права особи на доступ до публічної інформації дозволило передбачити шляхи забезпечення названого права Уповноваженим Верховної Ради з прав людини.

Таким чином, при дослідженні конституційного права особи на доступ до публічної інформації в роботі використовувалися загальні і спеціальні методи дослідження за допомогою яких були проаналізовані доктринальні і нормативні джерела дослідження названого конституційного права, його поняття, місце в системі особистих та громадянських прав і свобод, зміст й елементи змісту, гарантії реалізації та забезпечення Уповноваженим з прав людини.

Висновки до розділу

Підсумовуючи розгляд джерел і методології дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації зробимо висновки і рекомендації.

1. Наукові джерела дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це праці вчених, що містять дослідження конституційного

права особи на доступ до публічної інформації, у яких сформульовані нові наукові знання стосовно різних аспектів його розуміння і змісту, видової приналежності, регулювання, забезпечення і реалізації. Як правило, це монографії, підручники, посібники, наукові коментарі, наукові статті та наукові доповіді, інші письмові праці вчених різних періодів розвитку.

За різними критеріями класифікації наукові джерела дослідження права особи на доступ до публічної інформації можна групувати на види: 1) за історичними періодами виникнення джерел розглядають такі їх види: а) праці вчених стародавнього світу, середньовіччя, новітнього часу щодо доступу до публічної інформації; б) праці вчених країн світу, включаючи Україну та інші пострадянські держави; 2) залежно від назви праці: трактати, діалоги, монографії, підручники, посібники, наукові коментарі, статті, доповіді, тези тощо; 3) залежно від напрямів дослідження розрізняють наукові джерела, в яких: а) розмежовані поняття об'єктивного і суб'єктивного права, відкритої інформації та інформації з обмеженим доступом; б) проводиться аналіз змісту суб'єктивного права і конституційного права на доступ до публічної інформації; в) пропонуються гарантії реалізації конституційного права на доступ особи до публічної інформації; г) право на доступ до публічної інформації розглядається у контексті правового регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері; управління Інтернетом, захисту персональних даних, прав людини онлайн, інформаційної безпеки, кіберпростору; г) показана роль Уповноваженого з прав людини в забезпеченні реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації.

3. Нормативно-правові джерела дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це система правових джерел, що закріплюють правові норми міжнародного права і внутрішньодержавного права України про можливі і необхідні варіанти поведінки людини і громадянина щодо реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації. Ознаками джерел конституційного права особи на доступ до публічної інформації є: а) це система конституційних, законодавчих і міжнародних норм, що закріплюють назване право; б) названі норми закріплюють можливі і необхідні варіанти поведінки

людини і громадянина; в) дотримання заборон і виконання обов'язків як необхідних варіантів поведінки, що закріплюються в правових нормах, створюють умови та надають засоби реалізації названого права; г) метою нормативного закріплення права особи на доступ до публічної інформації є потреба загальної обов'язковості права особи на доступ до публічної інформації.

4. Правові джерела, що закріплюють право особи на доступ до публічної інформації можуть бути класифіковані за різними критеріями. Залежно від: 1) джерела, в якому закріплюються норми доступу особи до публічної інформації виділяють норми, що містяться в: а) нормативно-правових актах; б) нормативних договорах; в) правових звичаях; 2) юридичної сили нормативно правового акта виділяють норми, що містяться в: а) конституціях; б) законах; в) актах Президента України; г) актах КМ України; г) актах центральних і місцевих органів виконавчої влади; д) актах органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 3) міжнародно-правові акти чи національні нормативно-правові акти та ін.

5. Пропонується внести зміни і доповнення до Закону України «Про доступ до публічної інформації» 2011 р., «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» 2014 р.; Закону України «Про телебачення і радіомовлення» 1993 р.

6. Методологія дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це система загальних підходів, принципів і методів, на основі яких досліджено забезпечення реалізації названого конституційного права, його поняття, місце в системі громадянських прав і свобод, зміст і елементи змісту, гарантії реалізації і забезпечення Уповноваженим з прав людини. Метод пізнання конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це загальні і спеціальні засоби і способи, за допомогою яких проаналізовані доктринальні і нормативні джерела дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Такими загальними методами є: а) діалектичний; б) соціологічний; в) історичний; г) формально-логічний; г) системного аналізу; д) функціонально-інструментальний; а спеціальними методами є: а) формально-юридичний; б) герменевтичний; в) правової семіотики; г) порівняльно-правовий; г) правового моделювання і прогнозування та ін.

РОЗДІЛ 2.

ПРАВОВА ПРИРОДА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА СИСТЕМА ЙОГО КОНСТИТУЦІЙНИХ ГАРАНТІЙ

2.1. Поняття та ознаки конституційного права особи на доступ до публічної інформації

Однією з важливих проблем конституційно-правового статусу людини і громадянина є питання реалізації їх конституційних прав і свобод та виконання конституційних обов'язків. Для цього потрібно знати ці права і обов'язки. А у контексті нашого дослідження постає потреба з'ясування поняття та ознак конституційного права особи на доступ до публічної інформації, у тому числі сформулювати авторське визначення конституційного права особи на доступ до публічної інформації тощо.

Конституційні права і свободи особи в Україні різними авторами досліджуються в історичному і сучасному розумінні. Серед дослідників можна виділити авторів, які проводять дослідження основних прав в міжнародному праві (С.К. Бостан, Л.Р. Наливайко, Н.В. Камінська, Т.Л. Сироїд та ін.), конституційних прав і свобод як суб'єктивних можливостей особи (А.М. Колодій, О.В. Негодченко, О.В. Пушкіна), їх окремих груп (С.Г. Грицкевич, А.Ю. Олійник) та конституційного права особи на доступ до публічної інформації і його складових елементів (В.А. Івановський, М.І. Смокович, Є.П. Тептюк).

С.К. Бостан, аналізуючи міжнародний аспект розуміння прав людини (включаючи і право на публічну інформацію), підкреслює значення «Декларації прав людини і громадянина» Франції 1789 р. (далі Декларація 1789 р.) як джерела теорії прав людини, проводить порівняння між Декларацією 1789 р. і «Загальною декларацією прав людини» 1948 р. При цьому ним виділено декілька тез, які підкреслюють саме роль Декларації 1789 р. як першоджерела відносно «Загальної декларації прав людини» 1948 р. Підсумовуючи, він констатує, що «весь подальший розвиток прав людини і громадянина так чи інакше відчував і продовжує відчувати

на собі сприятливий вплив цього історичного документа» [10, с. 8, 10]. Отже, С.К. Бостан, шляхом застосування порівняльного і історичного методів, досліджує таку ознаку конституційних прав (включаючи й право на доступ до публічної інформації) як закріплення їх нормами міжнародного права.

Л.Р. Наливайко, аналізуючи історію і сучасний стан дії Загальної декларації прав людини 1948 р., підкреслює історію підготовки і прийняття цього документа, «навколо якого було зосереджено роботу правників та фахівців у галузі прав людини». Вона характеризує Загальну декларацію прав людини 1948 р. як документ, що є взірцем для забезпечення прав людини в конституціях багатьох країн світу, які є учасниками ООН. Загальна декларація прав людини 1948 р., разом з Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. і Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966 р. складають Міжнародний Біль про права людини. На її переконання, Україна взяла на себе зобов'язання привести своє національне законодавство, що регулює і забезпечує права людини (в т. ч. право на доступ до публічної інформації), відповідно до Загальної декларації прав людини 1948 р. з метою встановлення дієвих механізмів реалізації названих конституційних прав і свобод [113, с. 6,7]. Отже, Л.Р. Наливайко переконана, що однією з ознак конституційних прав людини і громадянина є їх регулювання нормами міжнародного права.

Т.Л. Сироїд, досліджуючи становлення та розвиток інституту захисту прав людини на міжнародному регіональному рівні, наголошує на ролі Європи та досягнутих у цій галузі результатах у юридичному контексті під егідою Ради Європи (РЄ) та у політичному контексті на чолі з Організацією безпеки і співробітництва у Європі (ОБСЄ). Вона підкреслює той факт, що одним з найвагоміших документів РЄ є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (Конвенція 1950 р.). У ст. 10 Конвенції 1950 р. закріплюється право на свободу вираження поглядів, що включає свободу одержувати і поширювати інформацію. Т.Л. Сироїд відмічає, що в своїй діяльності ОБСЄ застосовує механізми контролю за дотриманням прав людини. «Будь-яка держава-учасниця ОБСЄ має право запитувати будь-якого члена організації інформацію щодо конкретного порушення

прав людини. На прохання держави-учасниці ОБСЄ можуть також створюватися комісії експертів для розгляду визначених питань і можливого сприяння у вирішенні проблем з прав людини на її території» [217, с. 25]. Отже, Т.Л. Сироїд підкреслює не лише універсальний міжнародний рівень захисту прав і свобод людини, а й зосереджує увагу на європейському регіональному рівні такого захисту та ролі нормативних документів РЄ і ОБСЄ в захисті прав і основних свобод людини в Україні.

А.М. Колодій та А.Ю. Олійник, досліджуючи усі конституційні права і свободи, наголошують на конституційному закріпленні свободи збирати, зберігати, використовувати і поширювати будь-яку інформацію у будь-який спосіб на свій вибір (ст. 34 Конституції України). Деталізуються положення Конституції України щодо визначення інформації, на їх думку, в Законі України «Про інформацію» 1992 р. Законодавство передбачає певний режим доступу до публічної інформації, а обмеження права доступу особи до відкритої інформації забороняється законом [74, с. 182-183]. Отже, А.М. Колодій і А.Ю. Олійник підкреслюють ознаку конституційного закріплення та деталізації в законах права доступу до публічної інформації.

Конституційне право на доступ до публічної інформації, разом з іншими конституційними правами і свободами досліджував О.В. Негодченко. Вивчаючи організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ, конституційне право на доступ до публічної інформації, він відносить до політичних конституційних прав (ст. 34 Конституції України). Щодо розуміння конституційного права доступу до публічної інформації О.В. Негодченко розрізняє відкриту інформацію, доступ до якої дозволено усім та інформацію з обмеженим доступом (конфіденційну, для службового користування і таємну) [116, с. 62,68]. Тобто, О.В. Негодченко до ознак конституційного права на доступ до публічної інформації відносить його конституційне закріплення та поділ публічної інформації на загальнодоступну і з обмеженим доступом.

О.В. Пушкіна досліджує право на публічну інформацію у взаємодії з правом на опозиційну діяльність та свободою слова. Вона наголошує на тому, що «одним з

прав людини і громадянина, що найтісніше пов'язане з правом на опозиційну діяльність, є свобода слова, а також права щодо розповсюдження певної інформації (звісно, за умови якщо вона не входить до переліку тієї інформації, яка згідно з чинним законодавством не підлягає публічному оприлюдненню)». О.В. Пушкіна коментує ст. 46 Закону України «Про інформацію» 1992 р. та показує, яка саме інформація не може бути використана та наголошує на доступі до публічної інформації, що має характер відкритої і з обмеженим доступом. Вона зв'язує право на доступ до публічної інформації із свободою слова та правом на опозиційну діяльність і стверджує, що «саме тому забезпечення свободи слова та створення умов рівноправного й конкурентного інформаційного середовища є тією умовою, яка дає змогу реально гарантувати та забезпечити право людини на опозиційну діяльність» [204, с. 166-167]. Отже, О.В. Пушкіна, аналізуючи право на доступ публічної інформації, виділяє такі його ознаки як конституційне і законодавче закріплення, доступ до відкритої інформації та інформації з обмеженим доступом.

С.Г. Грицкевич у своєму дослідженні конституційних екологічних прав і свобод окремо виділяє право людини і громадянина на екологічну інформацію. Серед екологічних прав громадян України важливе місце займає право вільного доступу до інформації про стан довкілля, оскільки така інформація необхідна для реалізації більшості інших екологічних прав. Вважається, що екологічною повинна визнаватись інформація не лише про стан довкілля і джерела впливу на нього, а й про заходи, програми, спрямовані на охорону довкілля, результати їх здійснення, відомості про заходи юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства [28].

Слід взяти до уваги способи доступу до екологічної інформації: а) збір інформації самостійно громадянами; б) оприлюднення інформації відповідними державними органами (особливо у випадках надзвичайних екологічних ситуацій); в) оприлюднення інформації на запит фізичних або юридичних осіб. Повнота, оперативність, об'єктивність і своєчасність оприлюднення (надання) інформації мають визначальне значення. Закони України: «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р.; «Про забезпечення санітарного та епідемічного

благополуччя населення» 1994 р.; «Основи законодавства України про охорону здоров'я» 1992 р. передбачають право особи на достовірну і своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, а також про наявні та можливі фактори ризику для здоров'я та їх ступені, які можуть бути пов'язані з негативним впливом на навколишнє середовище.

Закон України «Про інформацію» 1992 р. зазначає можливість використання різних видів інформації. Правовий режим інформації з питань екології (ст. 30) встановлюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України. Ст. 34 Конституції України гарантує кожному право вільно збирати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір [28]. Отже, С.Г. Грицкевич серед ознак права на інформацію виділяє її конституційне і законодавче закріплення, шляхи доступу до неї.

А.Ю. Олійник досліджує свободу інформації як складову свободи слова. Він підкреслює, що «саме вона дає змогу кожному вільно виражати свої погляди і переконання, вільно, на свій вибір, збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб»... «Право на свободу висловлювати свою думку – це можливість без перешкод дотримуватися своїх поглядів, вільно висловлювати і виявляти свою думку, свобода шукати, отримувати і поширювати різну інформацію та ідеї усно, письмово або в іншій формі на власний вибір. Отримання різної інформації закріплюється Законом України «Про інформацію», а здійснення свободи може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку: а) з метою запобігання заворушенням чи злочинам; б) для охорони здоров'я населення; в) для захисту репутації або прав інших людей; г) для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно; д) для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя» [121, с. 81-82]. Отже, А.Ю. Олійник до ознак права на доступ до публічної інформації відносить їх конституційне і законодавче закріплення, а також можливість збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, її обмеження законом.

Розуміння публічної інформації аналізується в статті В.М. Вовк «Публічність як принцип римо-античного правового життя», де явище публічності у правовій сфері розглядається нею як поняття гласності, відкритості, здійснення будь-якої діяльності у присутності публіки [16, с. 196]. Отже, під поняттям «публічність» В.М. Вовк розуміє гласність і відкритість будь-якої діяльності у присутності публіки.

В.А. Івановський коментує статтю 34 Конституції України як таку, що відповідає Міжнародному пакту про громадянські і політичні права (ст. 18, 19). Він вважає, що «свобода думки і слова, вільне вираження своїх переконань лише тоді дістають право на існування, коли вони спираються на право вільно збирати, використовувати і поширювати інформацію в будь-який спосіб на свій вибір». В.А. Івановський розглядає публічну інформацію і поділяє її на відкриту і з обмеженим доступом, а також визнає, що конституційне право доступу до інформації (включаючи публічну) деталізується в законах України [75]. Отже, В.А. Івановський виділяє міжнародне, конституційне та на рівні поточних законів регулювання відкритої інформації і з обмеженим доступом.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. закріплює, що «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» [162]. На думку Д.М. Котляра, законодавче визначення терміну «публічна інформація» не сприяє її вільній реалізації. Він пропонує визначати публічну інформацію як таку, що знаходиться у володінні визначених Законом її розпорядників або якою розпорядники публічної інформації зобов'язані володіти відповідно до законодавства [81]. Отже, таке визначення публічної інформації підкреслює визнання розпорядника публічної інформації як такого, що сам створив (чи мав створити публічну інформацію) або володіє нею чи є розпорядником у інший передбачений законом спосіб.

М.І. Смокович, за результатами узагальнення судової практики виокремлює такі ознаки публічної інформації: 1) готовий продукт інформації, який отриманий

або створений лише у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством; 2) заздалегідь відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація; 3) така інформація знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації; 4) інформація не може бути публічною, якщо створена суб'єктом владних повноважень не під час виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків; 5) інформація не може бути публічною, якщо створена не суб'єктом владних повноважень [220, с. 100]. Отже, його пропозиція розуміння публічної інформації ближча до її визначення, яке дається в Законі.

Проаналізувавши різні праці авторів щодо поняття та ознак конституційного права особи на доступ до публічної інформації, ми пропонуємо ознаки названого права наступні: а) це можливість особи вільно збирати, використовувати і поширювати публічну інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір; б) закріплення такої можливості нормами конституції та законів України, міжнародного права; в) інформація має бути зафіксованою на будь-якому носії; г) знаходиться у фізичному володінні суб'єктів владних повноважень або якою вони зобов'язані володіти; д) знаходиться у володінні інших розпорядників публічної інформації відповідно до законодавства України.

Ознакою конституційного права особи на доступ до публічної інформації є те, що ця особа має можливість вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Що слід розуміти під поняттям «можливість особи»? Це така поведінка особи, яка реалізується нею на власний розсуд в межах, встановлених правовою нормою. Досліджуючи конституційне право особи, ми прагнемо визначити саме можливість особи на доступ до публічної інформації.

Так, Закон України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 12) до суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації відносить: 1) запитувачів інформації: а) фізичні; б) юридичні особи; в) громадські об'єднання без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень; 2) розпорядників інформації;

3) структурний підрозділ або відповідальну особу з питань запитів на інформацію розпорядників інформації [162].

Враховуючи предмет дослідження, нас цікавлять не усі суб'єкти відносин у сфері доступу до публічної інформації, а лише фізичні особи як один з видів запитувачів інформації та розпорядники інформації.

Фізичній особі властиві риси та якості, які характеризують людину в суспільному значенні й містять соціальну ознаку. Це, зокрема: а) здатність мислити й приймати рішення, які є не інтуїтивними, а усвідомленими; б) індивідуальність (талант, освіта, професія, уподобання тощо); в) свобода, яка забезпечує реалізацію особистих інтересів і не порушує прав інших суб'єктів; г) відповідальність перед суспільством [232]. Отже, фізична особа як індивідуум (індивідуальність) має можливість доступу до публічної інформації в силу її здатності мислити і приймати рішення, забезпечувати реалізацію особистих інтересів, не порушуючи прав інших суб'єктів та нести відповідальність перед суспільством.

М.І. Смокович визначає публічну інформацію як будь-які відомості та/або дані про суспільство, його суб'єктів та/або діяльність органів влади, які можуть бути збережені або уже збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді та які є відкритими, гласними і доступними, або які мають суспільний інтерес. Слід зазначити, що публічна інформація є одним із видів інформації, її поняття не охоплює всієї інформації, яка є загальною [220, с. 100]. Отже, М.І. Смокович, використовуючи терміни «та/або» по своєму пропонує виправити неузгодженість, що міститься у ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» і підкреслює факт розширення меж публічної інформації.

Таким чином, в наукових колах щодо розуміння запитувача публічної інформації (фізичної особи) сумнівів не виникає. Є сумніви щодо законодавчого закріплення такої категорії суб'єктів правовідносин як «розпорядники публічної інформації» й автори пропонують внести відповідні зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Слід відмітити і той факт, що доступ до публічної інформації може здійснювати особа, керуючись визначеними принципами: 1) прозорості та

відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; 2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом; 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [162].

На думку Н.В. Гудими, принцип відкритості державної влади є її обов'язком із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом безпосереднього волевиявлення, діяльності на посадах державних службовців, а також опосередковано – шляхом вибору конкретних кандидатур у депутати або політичних партій, які будуть представляти інтереси громадян у парламенті та в органах місцевого самоврядування. Принцип прозорості органів державного управління полягає у встановленні ними умов, що забезпечують залучення громадян та інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень за рахунок створення і гарантування високого рівня їх обізнаності щодо змістового та процедурного аспектів державно-управлінської діяльності [29].

О.В. Совгиря, досліджуючи принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності уряду, підкреслює той факт, що законодавче врегулювання названих принципів в його діяльності є незавершеним і триває як на рівні прийняття законів, так і на підзаконному рівні. Окремим завданням слід вважати подолання стереотипу недоступності до інформації про діяльність Уряду у громадян, чому має передувати робота з готування відповідних нормативних актів і система заходів з інформування громадян про можливості контактування з вищим органом виконавчої влади [222, с. 24].

Тобто, реалізація особою принципу відкритості і прозорості в діяльності розпорядників інформації сприятиме реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації.

Особа має право вільно отримувати та поширювати публічну інформації, крім обмежень, встановлених законом. На думку В.П. Паліюка, цей принцип визначає презумпцію максимального оприлюднення, яка, з однієї сторони, полягає в тому, що

вся інформація, яку зберігають суб'єкти владних повноважень, підлягає оприлюдненню. Більше того, суб'єкти владних повноважень повинні за своєю власною ініціативою вживати необхідних засобів для оприлюднення такої інформації, яка є в їхньому розпорядженні і тоді, коли це доречно [130, с. 191]. Отримання і поширення публічної інформації допускається, крім інформації з обмеженим доступом.

До інформації з обмеженим доступом Закон України «Про доступ до публічної інформації» відносить: 1) конфіденційну інформацію; 2) таємну інформацію; 3) службову інформацію.

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. Таємна інформація – інформація, доступ до якої обмежується відповідно до 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. До службової може належати така інформація: 1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню 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 [162].

Отже, керуючись принципом вільного доступу до публічної інформації особа в процесі реалізації конституційного права має пам'ятати про те, що конфіденційна, таємна і службова інформація є обмеженою і доступ до неї може здійснюватися лише в межах, визначених законами України.

У процесі реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації слід дотримуватися принципу рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних,

релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак. В. П. Паліюк вважає, що названий принцип має дві складові «рівність» і «рівноправність». На його думку, якщо рівність – це фактична, реальна однаковість їхніх соціальних можливостей у використанні прав та свобод людини, а також у виконанні соціальних обов'язків. Тоді як «рівноправність» – це однаковість, тобто рівність, прав людини і громадянина у всіх і кожного. Рівноправність він поділяє на загальносоціальну та юридичну. Загальносоціальна рівноправність – це однаковість основних прав і свобод кожної людини. Юридична рівноправність – це однаковість, рівність юридичного статусу державно-правоздатних суб'єктів, насамперед рівність їх основних (конституційних) прав та юридичних обов'язків [130, с. 192]. Отже, названий принцип має конституційний характер і деталізує положення про рівні конституційні права і свободи (ст. 24 Конституції України).

Таким чином, особа в процесі реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації має знати і керуватися визначеними в Конституції і законах України принципами.

Важливою ознакою конституційного права особи на доступ до публічної інформації є його закріплення нормами міжнародного права, Конституції та законів України. Міжнародно-правове закріплення конституційного права особи на доступ до публічної інформації характеризується універсальними і регіональними міжнародними угодами, нормативними документами міжнародних організацій та їх органів.

У попередньому розділі, аналізуючи нормативно-правові джерела конституційного права особи на доступ до публічної інформації, ми зосередили власну увагу на міжнародних універсальних угодах, в першу чергу, Загальній декларації прав людини 1948 р., Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р., Конвенції ООН «Про доступ до інформації, участі громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля» 1998 р. та ін. З-поміж міжнародних регіональних угод, де закріплено конституційне право особи на доступ до публічної інформації,

відзначимо такі Конвенції Ради Європи як «Про захист прав людини та основоположних свобод» 1950 р.»; «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» 1981 р. й ін. Серед нормативних документів міжнародних організацій та їх органів можна, наприклад, виділити: 1) Декларацію Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу вираження поглядів та інформації» 1982 р. [32]; 2) Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи: а) «Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів» 1981 р. [160]; б) «Про доступ до офіційних документів» 2002 р. [161]; в) «Про передачу третім особам персональних даних, які знаходяться в розпорядженні державних органів» 2008 р. [186] та ін.

Конституція України право особи на доступ до публічної інформації прямо не закріплює. Так, ст. 32 Конституції України регламентує, що «кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею» [84].

На нашу думку, ця норма не відповідає міжнародно-правовим стандартам щодо реалізації кожною фізичною особою (громадянином України, іноземцем, особою без громадянства тощо) права на доступ до публічної інформації. З вказаної норми після терміну «кожний» слід прибрати термін «громадянин» і далі за текстом.

Ст. 50 Конституції України закріплює, що «кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена» [84].

Отже, Конституція України текстуально не закріплює право особи на доступ до публічної інформації.

Деталізуються конституційні норми щодо доступу особи до публічної інформації в законах України: «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р.; «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. та ін.

Так, у ст. 1 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. серед визначених термінів, що використовуються в Законі, відсутні поняття «публічна

інформація» і «доступ до публічної інформації». Ми пропонуємо доповнити названу статтю Закону такими термінами:

а) публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, яка знаходиться у володінні визначених Законом розпорядників публічної інформації або якою розпорядники публічної інформації зобов'язані володіти відповідно до законодавства;

б) доступ до публічної інформації – це можливість будь-якої особи вільно отримувати публічну інформацію різними шляхами.

Аналізуючи розуміння «публічна інформація» слід зауважити, що з цього приводу думки законодавця і вчених не завжди збігаються. Так, Закон України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 1) в поняття публічна інформація включає інформацію яка: а) отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством; б) знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом [162]. Отже, розуміння публічної інформації, що отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, поглинається другою ознакою «знаходження інформації у володінні розпорядників».

Д.М. Котляр пропонує з метою усунення неоднакового застосування Закону у частині обсягу інформації, на яку поширюється його дія стосовно розпорядників – суб'єктів владних повноважень, слід переглянути визначення «публічної інформації», що міститься у статті 1 Закону. При цьому необхідно усунути логічну неузгодженість, за якої один елемент визначення поглинає інший. Такий перегляд не повинен призвести до звуження обсягу права на доступ до інформації, що гарантується Законом [81]. Ми погоджуємося з його пропозицією і переконані, що названі доповнення сприятимуть удосконаленню нормативного регулювання конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Конституційне право особи на доступ до публічної інформації характеризується тим, що публічна інформація знаходиться у володінні визначених Законом розпорядників інформації або якою розпорядники публічної інформації

зобов'язані володіти відповідно до законодавства України. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. закріплює:

1) розпорядників інформації, серед яких називає: а) суб'єктів владних повноважень; б) юридичних осіб, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; в) осіб, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків; г) суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них;

2) структурні підрозділи або відповідальну особу з питань запитів на інформацію розпорядників інформації.

До розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитами інформацію, визначену в цій статті, у порядку, передбаченому цим Законом, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють: – інформацією про стан довкілля; – інформацією 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; – іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією) [162]. Отже, публічна інформація має знаходитися у володінні визначених Законом розпорядників інформації або якою розпорядники публічної інформації зобов'язані володіти відповідно до законодавства України.

Підсумовуючи, можемо зробити такі висновки і рекомендації.

1. Конституційне право особи на доступ до публічної інформації – це закріплена нормами конституції, деталізована у законах з урахуванням міжнародно-правових стандартів, можливість особи отримувати інформацію, що є зафіксованою на матеріальних носіях або відображена в електронному вигляді, від розпорядників, які володіють чи зобов'язані володіти нею відповідно до чинного законодавства.

2. Ознаками конституційного права на доступ особи до публічної інформації є: а) це можливість особи вільно збирати, використовувати і поширювати публічну інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір; б) закріплення такої можливості нормами конституції та законів України, міжнародного права; в) інформація має бути зафіксованою на будь-якому носії; г) знаходиться у фізичному володінні суб'єктів владних повноважень або якою вони зобов'язані володіти; д) знаходиться у володінні інших розпорядників публічної інформації відповідно до законодавства України.

3. Пропонуємо внести зміни: 1) у ст. 32 Конституції України, де після терміну «кожний» прибрати термін «громадянин» і далі за текстом; 2) у ст. 1 Закону України «Про інформацію», доповнивши її такими нормами: а) публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що знаходиться у володінні визначених Законом розпорядників публічної інформації або якою розпорядники публічної інформації зобов'язані володіти відповідно до законодавства; б) доступ до публічної інформації – це можливість будь-якої особи отримувати публічну інформацію різними шляхами.

2.2. Зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації

Розуміння змісту конституційного права особи на доступ до публічної інформації має важливе теоретичне значення в науці конституційного права і пов'язане з практикою реалізацією названого права. Щодо змісту конституційного права особи на доступ до публічної інформації як окремого права людини і громадянина в Україні слід зауважити, що його ще ніхто не досліджував. Тому у межах даного дослідження важливо з'ясувати поняття й елементи змісту названого конституційного права на основі вивчення відповідних наукових праць і нормативно-правових джерел, сформулювати і проаналізувати ознаки змісту конституційного права особи на доступ до публічної інформації, елементи змісту даного конституційного права.

Загальному розумінню змісту суб'єктивного права особи присвятив свої праці професор М.Г. Матузов. Аналізуючи структурні елементи змісту суб'єктивного

права, він акцентує увагу на його соціальному аспекті і пропонує, крім уже існуючих трьох елементів структури включити такий структурний елемент як користування соціальним благом [106, с. 45-46]. Тобто, М.Г. Матузов, у зміст суб'єктивного права особи включає не три, а чотири можливості: а) можливість поведінки самого уповноваженого суб'єкта права; б) можливість вимагати відповідної поведінки від інших осіб; в) можливість у необхідних випадках звертатися за державним примусом; г) можливість користуватися певним соціальним благом [105, с. 84]. Така структура суб'єктивного права підтримується сьогодні багатьма вченими теоретиками і конституціоналістами, застосовується до усіх конституційних прав, їх окремих груп та окремих конституційних прав і свобод людини та громадянина.

В.О. Боняк досліджує зміст конституційного права через чотири основні можливості суб'єкта права і включає право-поведінки, право-вимоги, право-претензії і право-користування. Вона погоджується з чотиричленною структурою змісту суб'єктивного права, вважає, що саме така структура надає останньому цілісності, довершеності, лаконічності. Кожна з чотирьох зазначених можливостей головна і в єдності вони становлять органічно цілісне явище [9]. Отже, В.О. Боняк у зміст конституційного права включає можливості особи діяти певним чином, вимагати відповідних дій від зобов'язаної особи, користуватися соціальним благом та звертатися за захистом порушеного права [96].

В.В. Букач, А.Ю. Олійник і В.В. Свистунов досліджують зміст таких політичних свобод: а) об'єднуватися у політичні партії і громадські організації; б) збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації; в) брати участь у виборах і референдумах. На їх думку, названі свободи включають у свій зміст такі можливості: 1) діяти на власний розсуд, реалізуючи певну свободу; 2) вимагати відповідних дій від зобов'язаних суб'єктів; 3) користуватися визначеною нормами права свободою; 4) звертатися до компетентних органів чи посадових осіб за захистом [11, с. 118-125]. Отже, згадані автори поділяють чотириланкову структуру змісту конституційного права і свободи.

О.Б. Горова, досліджуючи конституційні громадянські права і свободи людини та громадянина, сформулювала їх зміст, включаючи і можливість вільного збору,

зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або іншим способом. Вона визначає зміст усіх громадянських прав і свобод (і право на доступ до інформації) та досліджує можливості поведінки самого уповноваженого, його вимоги до зобов'язаного суб'єкта, користування соціальним благом та звернення за захистом порушеного права [26]. Тобто, О.Б. Горова виділяє чотири можливості змісту громадянських конституційних прав і свобод (включаючи і право на доступ до публічної інформації).

А.М. Колодій та А.Ю. Олійник у зміст права на інформацію включають можливості вільно збирати, використовувати, поширювати і зберігати інформацію у будь-який спосіб на свій вибір. До видів інформації вони відносять: статистичну, масову, про діяльність державних органів влади і місцевого самоврядування, правову, про особу, довідково-енциклопедичного характеру, соціологічну та ін. Змістовно, на їх думку, право на публічну інформацію включає можливості: а) доступу до публічної інформації (відкритої і з обмеженим доступом); б) забезпечення доступу до публічної інформації; в) користування такою інформацією [74, с. 182-183]. Отже, на їх думку, доступ до публічної інформації передбачає можливість уповноваженого суб'єкта відповідно діяти та користуватися соціальним благом вільно збирати, використовувати, поширювати і зберігати інформацію, а забезпечення доступу до такої інформації передбачає можливість уповноваженого суб'єкта вимагати відповідних дій від зобов'язаної особи та звертатися до компетентних осіб за захистом порушеного права [96].

Л.М. Липачова розглядає зміст конституційного права особи на звернення до міжнародних організацій за захистом свого порушеного права і пропонує в такий зміст включати не чотири, а п'ять можливостей: діяти згідно з нормами права уповноваженого суб'єкта; вимагати відповідних дій від зобов'язаного суб'єкта; користуватися визначеним соціальним благом; звертатися за захистом порушеного права в національні захисні організації; звертатися за захистом порушеного права до міжнародних організацій [97, с. 32]. Видається, можливість особи звертатися до компетентних суб'єктів за захистом порушеного права, включає і можливість звертатися за захистом порушеного права до міжнародних організацій.

В.Ф. Погорілко і В.Л. Федоренко за змістом конституційне право на інформацію відносять до культурних прав і свобод. Вони підкреслюють багатогранність змісту названого права. Право на доступ до публічної інформації, на їх думку, має забезпечити особі реалізацію конституційного права на інформацію, прозорість і відкритість суб'єктів владних повноважень та недопустимість розголошення конфіденційної чи таємної інформації. Автори підкреслюють той факт, що у вітчизняній науковій і навчальній літературі існує точка зору щодо виділення права на інформацію в самостійну групу інформаційних прав [139, с. 234]. На думку В.Ф. Погорілка, В.Л. Федоренка, конституційне право на доступ до публічної інформації можна відносити до культурних прав і свобод або ж до самостійної галузі права, в якій будуть деталізуватися можливості людини і громадянина щодо реалізації права на інформацію. Отже, автори пропонують розглядати зміст права на інформацію як в групі культурних конституційних прав, так і в межах самостійної галузі інформаційного права.

П.М. Рабінович разом з І.М. Панкевичем досліджують зміст і обсяг прав людини. На їх думку, зміст прав людини характеризується певною якістю, впорядкованою сукупністю елементів. Структура і внутрішня упорядкованість є необхідними компонентами змісту. Структурними елементами змісту прав людини є певні можливості людини діяти чи утримуватися від дій задля задоволення своїх потреб й інтересів. Вони визначають поняття змісту прав людини як умови та засоби, котрі складають можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку [205, с. 349]. Отже, П.М. Рабінович і І.М. Панкевич визначають зміст прав людини через умови і засоби, що на нашу думку, не відповідає істині. Умови і засоби – це ознаки гарантій прав людини, а зміст прав людини включає саме їх можливості.

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

особи законами України [221, с. 153-154]. Отже, О.В. Совгіря і Н.Г. Шукліна серед ознак змісту конституційних прав і свобод людини і громадянина виділяють конституційне та законодавче закріплення можливостей доступу до публічної інформації.

Досліджуючи систему конституційних прав і свобод людини і громадянина, Ю.М. Тодика звертає увагу на те, що зміст права людини на інформацію включає можливість кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Ці конституційні положення відповідають загальновизнаним міжнародним нормам, що закріплюють можливості доступу до публічної інформації, складають зміст названого права [232, с. 146]. Отже, Ю.М. Тодика серед ознак змісту конституційного права доступу до публічної інформації виділяє закріплення нормами міжнародного права можливості збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, в тому числі і публічну [96].

Проведений аналіз праць різних вчених щодо поняття та структури змісту конституційного права на доступ до публічної інформації дає можливість сформулювати ознаки, що характеризують зміст названого права. До таких ознак, на нашу думку, відносяться: 1) закріплення змісту названого права нормами Конституції та законів України, принципами і нормами міжнародного права; 2) система можливостей особи; 3) отримання публічної інформації шляхом систематичного та оперативного її оприлюднення; 4) надання інформації за запитами на інформацію.

Зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації закріплюється принципами і нормами міжнародного права. Так, у Статуті ООН (ст. 2) підкреслюється зміст рівності та забезпечення реалізації прав її членів [225]. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. (ст. 19) закріплює, що кожна людина має свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію [45], включаючи і публічну. Отже, свобода кожної людини одержувати публічну інформацію дає можливість особі будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів мати доступ до публічної інформації, тобто діяти відповідним чином щодо її пошуку, одержання і користуватися нею.

Таку ж можливість закріплює норма (ст. 19) Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року, де наголошується, що кожна людина має свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір. Користування цим правом накладає на особу особливі обов'язки і особливу відповідальність і може бути пов'язане з певними обмеженнями, які мають встановлюватися законом і бути необхідними: а) для поваги прав і репутації інших осіб; б) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення [109]. Тобто, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права не лише закріплює елементи змісту щодо права особи діяти відповідним чином для доступу до публічної інформації, а й можливість держави шляхом прийняття окремих законів обмежувати такий доступ.

Конвенція ООН «Про доступ до інформації, участі громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля» від 25 червня 1998 р. гарантує право на доступ до публічної інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища з метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього і прийдешніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту [159]. Як бачимо, міжнародно-правові норми до змісту публічної інформації включають і екологічну інформацію.

На регіональному рівні зміст права на доступ до публічної інформації закріплює конвенція Ради Європи «Про захист прав людини та основоположних свобод» 1950 р. (ст. 10), де передбачено, що кожен має право на свободу одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Це не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки,

територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду [78].

Крім названої конвенції, зміст права на доступ до публічної інформації закріплюють такі міжнародні регіональні документи: 1) Конвенція Ради Європи «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» від 1981 р. [79]; 2) Декларація Комітету Міністрів Ради Європи «Про свободу вираження поглядів та інформації» 1982 р. [197]; 3) Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи: а) «Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів» 1981 р. [160]; б) «Про передачу третім особам персональних даних, які знаходяться в розпорядженні державних органів» 1991 р. [186]; в) «Про європейську політику доступу до архівів» 2000 р. [164]; г) «Про доступ до офіційних документів» 2002 р. [161] та ін.

Зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації закріплюється нормами Конституції та законів України. Конституція України закріплює право на: а) конфіденційну інформацію (ст. 32); б) інформацію взагалі (ст. 34); в) екологічну інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, можливість її поширення та неможливість утаємнення (ст. 50). Право особи на доступ до публічної інформації у Конституції України не закріплене. Однак, на наше переконання, те, що право на доступ до публічної інформації окремо текстуально не передбачено в статті 34 Конституції України, не означає, що це положення не гарантує назване право. Так, відповідно до практики Європейського суду з прав людини стаття 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод гарантує право на доступ до публічної інформації (рішення у справі «Magyar Helsinki Bizottság проти Угорщини» від 08 листопада 2016 року, № 18030/11). При цьому, згідно до усталеної практики Конституційного Суду України відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права практика тлумачення та застосування положень, зокрема, вказаної Конвенції Європейським судом з прав людини має враховуватися при розгляді справ, які стосуються відповідних положень

Конституції (рішення КСУ від 01 червня 2016 року, № 2-рп/2016). З цього ми можемо зробити висновок, що оскільки стаття 34 Конституції України кореспондується із статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, відповідна практика Європейського суду з прав людини має враховуватись при тлумаченні її змісту. Це означає, що стаття 34 Конституції України імпліцитно передбачає право на доступ до публічної інформації.

У систему можливостей особи, що включається до змісту конституційного права на доступ до публічної інформації, входять право на власні дії чи бездіяльність, на обов'язкові дії зобов'язаних суб'єктів, на користування соціальними благами збирання, зберігання, використання та поширення публічної інформації та на звернення до компетентних органів і посадових осіб за поновленням порушеного права та відшкодуванням збитків. Названі конституційні можливості деталізуються законами України: «Про інформацію» 1992 р. [179]; «Про доступ до публічної інформації» 2011 р. [162]; «Про державну таємницю» 1994 р. [157]; «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» 1997 р. [201] та ін.

Відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації» 2011 р. особа може отримувати публічну інформацію шляхом систематичного та оперативного її оприлюднення та за запитами. Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати таку інформацію у повному обсязі, крім публічної інформації з обмеженим доступом. Інформацією з обмеженим доступом є: а) конфіденційна інформація; б) таємна інформація; в) службова інформація.

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше. Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше. Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. При дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину. Не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленої за формою і в порядку, що встановлені законом. Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений [162].

Отже, Законом від 13 січня 2011 року закріплюється порядок доступу до відкритої інформації та з обмеженим доступом, що характеризує зміст конституційного права на доступ до публічної інформації. Ст. 6 ч. 2 Закону, на нашу думку, слід доповнити таким чином: замість слів «відповідно до закону» слід закріпити «відповідно до Конституції і законів України», наголосивши на конституційному принципі обмеження доступу до публічної інформації.

Таким чином, зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це система потреб та інтересів особи, що закріплені нормами конституції і законів з урахуванням міжнародно-правових стандартів, стосовно отримання публічної інформації завдяки її систематичному і оперативному оприлюдненню чи за запитом, а також можливостей користування нею на власний розсуд.

Елементами змісту конституційного права особи на доступ до публічної інформації є такі можливості: 1) отримувати публічну інформацію: а) в офіційних друкованих виданнях; б) на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; в) на інформаційних стендах; г) будь-яким іншим способом та звертатися з запитом на інформацію; 2) вимагати від розпорядників інформації оприлюднювати та надавати відповідну інформацію за запитом; 3) користуватися соціальним благом вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію; 4) оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Одним з елементів змісту конституційного права особи на доступ до публічної інформації є її можливість отримувати публічну інформацію різними способами. Серед таких способів законом закріплюється отримання публічної інформації в офіційних друкованих виданнях. Офіційними друкованими виданнями є періодичні друковані видання, в яких здійснюється офіційне оприлюднення документів держави чи певної установи (законів, рішень, офіційних оголошень, об'яв тощо). Вони можуть виходити у формі газети, журналу, бюлетеню, альманаху тощо. Офіційне друковане видання загальнодержавного рівня здійснює функцію промудрації законів та інших нормативно-правових актів. Офіційні періодичні видання можуть засновуватися також окремими відомствами, організаціями, навчальними закладами, церквами і таке інше відповідно до їх потреб. Так, серед офіційних видань можна назвати: а) Вісник Конституційного Суду України; б) Вісник Верховного Суду України; в) Рішення Верховного Суду України; г) Бюлетень Міністерства юстиції України; г) Вісник Національного банку України; д) Бюлетень «Відомості Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку»; е) Бюлетень «Цінні папери України»; е) Газета «Цінні папери України»; ж) Журнал «Ринок цінних паперів України»; з) Вісник Національної академії наук України [127] та ін. Отже, особа може отримувати публічну інформацію з офіційних друкованих видань.

Одним з частіше створюваних інформаційних структур державних установ, місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування інформаційних

продуктів є веб-сайти відповідних владних структур. Їх створення здійснюється задля підвищення ефективності й прозорості роботи цих органів шляхом впровадження і використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на державотворчі процеси. Їх інформаційне наповнення регулюється Постановою КМУ «Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [189]. Тобто, особа в процесі реалізації конституційного права може мати доступ до публічної інформації через Інтернет на веб-сайтах відповідних владних структур.

Доступ до публічної інформації особа може здійснювати через інформаційні стенди, призначені для наочного відображення різноманітної інформації. Стенд може розміщуватися в будь-яких місцях: офіс, громадських будівлях, приміщення для торгівлі, застосовуватися для внутрішнього і зовнішнього використання [223].

Закон від 13 січня 2011 р. (ст. 15) закріплює терміни і види публічної інформації, яку розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати. Обов'язковою для оприлюднення розпорядниками інформації перерахованими способами є: 1) інформація про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо); 2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутріорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності; 3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; 4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; 5) інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник; 6) інформація про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації; 7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань; 8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи; 9) загальні

правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку; 10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію; 11) інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про: а) їхні місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти; б) прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом; в) розклад роботи та графік прийому громадян; г) вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад; ґ) перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення; д) перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативно-розшукової або контррозвідувальної діяльності; е) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності; є) систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень; 12) іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом [162].

Названа інформація підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації. Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим [162].

Одним із способів доступу особи до публічної інформації є її звернення з запитом на інформацію. Слід розрізняти конституційне право на звернення і запит на

інформацію. Відповідно до Конституції України слід розрізняти право збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, що передбачає запит на інформацію (ст. 34) і право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб, що закріплює право на звернення (ст. 40) [84]. Право на інформацію та право на звернення є окремими конституційними правами особи і мають різну юридичну природу. Цим, зокрема, пояснюється те, що порядок реалізації цих прав регулюється двома законами.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає запит як «прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні». Також установлено, що запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Оформлення запиту може бути довільним (тобто посилення на цей Закон або вживання терміна «запит» не є обов'язковим).

Закон України «Про звернення громадян» передбачає різні форми звернень: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги, які можуть містити різні за змістом вимоги, прохання чи пропозиції (щодо реалізації соціально-економічних, політичних, особистих прав та інтересів громадянина, фактів їх порушення тощо). Оскільки правовідносини стосовно звернень громадян і запитів на інформацію регулюються різними законами, то й процедурам їх розгляду властиві певні відмінності [35].

Закон від 13 січня 2011 р. (далі Закон) закріплює: а) процедуру оформлення запитів на інформацію; б) строки розгляду запитів на інформацію; в) плату за надання інформацій; г) порядок відмови та відстрочки у наданні інформації за запитом. Закон (ст. 19) регламентує процедуру оформлення запитів на інформацію таким чином: «запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні». А в ч. 2 названої статті Закону наголошується, що «запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію»... Отже, якщо це право фізичної особи, то така особа уповноважена вимагати від зобов'язаного суб'єкта надати публічну інформацію, що підкреслював академік В.В. Копейчиков [85].

Пропонуємо внести відповідні зміни в ст. 19 ч. 1 Закону і замість терміну «прохання» закріпити термін «вимога» сформулювавши дефініцію таким чином: «Запит на інформацію – це вимога особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні».

Далі Закон закріплює можливості запитувача щодо змісту і форми запиту, а саме: «Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним, подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі. Запит на інформацію має містити: а) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; б) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; в) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.». З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо. У разі якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань запитів на інформацію, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала [162].

Строки розгляду запитів на інформацію відповідно до Закону можна поділити на загальні, термінові і з подовженим терміном. Відповідно до загального строку розгляд розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Клопотання про термінове опрацювання запиту має

бути обґрунтованим. У випадках коли запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту (ст. 20 Закону).

За загальним принципом публічна інформація в Україні надається безкоштовно. 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. Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, встановлених КМ України [166]. Якщо ж розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно. При наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується (ст. 21 Закону).

Законом закріплено порядок відмови та відстрочки у наданні інформації за запитом. Розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках: 1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; 2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої ст. 6 Закону; 3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені ст. 21 Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком; 4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 Закону. Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації. Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит

належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником. У відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено: 1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації; 2) дату відмови; 3) мотивовану підставу відмови; 4) порядок оскарження відмови; 5) підпис. Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі.

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені Законом строки у разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення. У рішенні про відстрочку в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено: 1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації; 2) дату надсилання або вручення повідомлення про відстрочку; 3) причини, у зв'язку з якими запит на інформацію не може бути задоволений у встановлений Законом строк; 4) строк, у який буде задоволено запит; 5) підпис (ст. 22 Закону) [162].

Як бачимо, чинне законодавство закріплює можливість особи (запитувача інформації) активно діяти чи утримуватися від активних дій в процесі реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації.

Однак не лише діяльність особи (запитувача інформації) складає зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Важливим елементом змісту названого конституційного права є можливість уповноваженого суб'єкта вимагати від розпорядників інформації оприлюднювати та надавати відповідну інформацію за запитом. Законом від 13 січня 2011 р. до розпорядників інформації віднесені: а) суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади АРК, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; б) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету АРК, – стосовно інформації щодо

використання бюджетних коштів; в) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків; г) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них. До суб'єктів правовідносин з питань доступу до публічної інформації Закон від 13 січня 2011 р. відносить структурний підрозділ або відповідальну особу з питань запитів на інформацію розпорядників інформації.

Розпорядники інформації зобов'язані: 1) оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення; 2) систематично вести облік документів, що знаходяться в їх володінні; 3) вести облік запитів на інформацію; 4) визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо; 5) мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації; 6) надавати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації (ст. 14 Закону). Отже, особи (запитувачі інформації) мають можливість вимагати від розпорядників інформації здійснення їх зобов'язань.

Елементом змісту конституційного права особи на доступ до публічної інформації є її можливість користуватися соціальним благом вільного доступу шляхом збирання, зберігання, використання і поширення публічної інформації. Можливість особи вільно збирати публічну інформацію означає безперешкодне здійснення дій спрямованих на її пошук, доступ до неї, її придбання, накопичення та отримання в інший спосіб. Користуючись правом збирати інформацію особа шукає та накопичує її. Вільне зберігання публічної інформації означає можливість вільно тримати її у себе, зберігати її та її носії, передавати інформації та її матеріальних носіїв у незмінному вигляді у часі та просторі, задовольняючи свої інтереси та

інтереси суспільства. Вільне використання публічної інформації означає право вільно користуватися, застосовувати, створювати та оволодівати інформацією для задоволення потреб та інтересів. Право на вільне одержання інформації означає можливість безперешкодно ознайомлюватися з нею, набувати публічну інформацію та включає можливість знати таку інформацію. Під вільним поширенням публічної інформації розуміється можливість її оприлюднення у будь-який спосіб.

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

Важливим елементом змісту конституційного права на доступ до публічної інформації є можливість оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації до керівника розпорядника, вищого органу (адміністративне оскарження) або суду (судове оскарження). Фізична особа як запитувач публічної інформації, може за власним вибором оскаржувати такі рішення, дії чи бездіяльність розпорядника інформації: а) відмову в задоволенні запиту на інформацію; б) відстрочку задоволення запиту на інформацію; в) ненадання відповіді на запит на інформацію; г) надання недостовірної або неповної інформації; ґ) несвоєчасне надання інформації; д) невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 Закону від 13 січня 2011 р.; е) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача (ст. 23 Закону) [96].

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. Так, 30 вересня 2013 р. Пленум ВАСУ проаналізував практику застосування судами положень Закону від 13 січня 2011 р. за доповіддю секретаря Пленуму Вищого адміністративного суду України М.І. Смоковича. У його доповіді підкреслено «статистичні показники дають можливість зробити висновок, що досліджувана категорія справ є нечисленною». Однак скасування в апеляційному порядку кожного третього судового рішення свідчить про те, що окремі норми застосування

процесуального та матеріального закону потребують більш детального аналізу та роз'яснення. У висновках запропоновано за результатами узагальнення Пленуму Вищого адміністративного суду України прийняти постанову про рекомендаційні роз'яснення адміністративним судам щодо застосування законодавства про доступ до публічної інформації в Україні [191].

Такі рекомендації, на думку М.І. Смоковича, мають важливе значення через відсутність чіткого законодавчого розуміння «публічної інформації». Якщо законодавець хоче закріпити таке визначення в Законі від 13 січня 2011 р, то воно має охоплювати всі види і сфери публічної інформації. Саме текстуальне (буквальне) визначення цього поняття повинно мати дозвільний характер для більш широкого його тлумачення суб'єктами цих правовідносин. Водночас необхідно зауважити, що віднайти уніфіковане поняття публічної інформації неможливо, оскільки будь-яке визначене поняття чи дефініція має межі, які, на нашу думку, публічна інформація та доступ до неї, як одна зі складових права людини на свободу самовираження, апріорі не може мати [220, с. 170].

Узагальнення судової практики України щодо застосування судами Закону від 13 січня 2011 р. дало можливість сформулювати такі висновки. Було проаналізовано 261 судові рішення. За результатами аналізу можна говорити про динамічну та доволі ефективну судову практику захисту порушених прав на доступ до інформації. При цьому, якщо громадяни та юридичні особи звертаються до належного розпорядника, з дотриманням вимог Закону «Про доступ до публічної інформації», але їхні права все таки порушують, вони мають шанс відновити їх в суді. Проблемними досі залишаються протиправне віднесення інформації до конфіденційної та службової, а також неможливість відшкодування майнової та моральної шкоди. До того ж, є випадки неоднакового розуміння судами, що є належним доказом надання відповіді розпорядником, та яким чином має відбуватись забезпечення доступу до інформації [22].

Отже, елементом змісту конституційного права особи на доступ до публічної інформації є можливість оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників

інформації до керівника розпорядника, вищого органу (адміністративне оскарження) або суду (судове оскарження) [96].

Підводячи підсумки, можна зробити такі висновки і рекомендації:

1. Зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це система потреб та інтересів особи, що закріплені нормами конституції і законів з урахуванням міжнародно-правових стандартів, отримання публічної інформації завдяки її систематичному й оперативному оприлюдненню чи за запитами, а також можливостей користування нею на власний розсуд.

Ознаками змісту конституційного права особи на доступ до публічної інформації є: 1) закріплення змісту названого права нормами Конституції та законів України, нормами міжнародного права; 2) система можливостей особи; 3) отримання публічної інформації шляхом систематичного та оперативного її оприлюднення; 4) надання інформації за запитами на інформацію.

2. Елементи змісту конституційного права особи на доступ до публічної інформації є можливості: 1) отримувати публічну інформацію: а) в офіційних друкованих виданнях; б) на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; в) на інформаційних стендах; г) будь-яким іншим способом та звертатися з запитами на інформацію; 2) вимагати від розпорядників інформації оприлюднювати публічну інформацію та надавати її за запитами; 3) користуватися соціальним благом вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати публічну інформацію; 4) оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації (спеціальних органів і посадових осіб) до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

3. Пропонуємо: 1) внести зміни в ст. 19 ч. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. і замість терміну «прохання» закріпити термін «вимога», сформулювавши дефініцію таким чином: «Запит на інформацію – це вимога особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні».

2.3. Система гарантій конституційного права особи на доступ до публічної інформації

Конституційні гарантії права особи на доступ до публічної інформації досліджувалися в Україні разом з конституційними гарантіями усіх конституційних прав і свобод людини і громадянина. Їх розуміння має важливе теоретичне значення в науці конституційного права та пов'язане з практикою реалізації даного права особами і має важливе практичне значення. З огляду на це, необхідно з'ясувати поняття та види гарантій конституційного права особи на доступ до публічної інформації, сформулювати ознаки гарантій даного права та їх особливості, зробити відповідні висновки і рекомендації.

Гарантії конституційних прав і свобод, включаючи і конституційні гарантії права особи на доступ до публічної інформації, досліджували різні вчені.

Ю.М. Тодика визначає конституційні гарантії як засоби, методи і механізми, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод людини і громадянина. Він поділяє гарантії на економічні, політичні і юридичні, а серед останніх розглядає конституційні норми, норми законів та діяльність органів, які мають повноваження щодо забезпечення конституційних прав і свобод (Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини, Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, місцеві державні адміністрації). До гарантій відносять і юридичну відповідальність, послуги професійного адвоката, діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування [232, с. 167-170]. Отже, Ю.М. Тодика досліджує нормативні й організаційні юридичні гарантії реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина.

А.І. Марущак розглядає теоретичні основи та практичні засади реалізації права громадян на доступ до інформації. Він досліджує національно-правові та міжнародно-правові гарантії реалізації права громадян на доступ до інформації, визначає особливості правової регламентації різноманітних засобів і процедур отримання громадянами інформації, зокрема доступу до інформації про діяльність органів державної влади, приватної інформації про фізичну особу, інформації про суб'єктів господарювання та їх діяльність тощо. Розкрито правові основи отримання відкритої інформації через ЗМІ, доступу громадян до інформації через мережу Інтернет, доступу до інформації в архівах. Акцентовано увагу на проблемах

платності послуг за надання інформації, отримання інформації різними категоріями громадян, юридичної відповідальності за неправомірні діяння у сфері доступу громадян до інформації [100] Тобто, А.І. Марущак виділяє національні і міжнародно-правові гарантії конституційного права на доступ до інформації, аналізує створення умов для реалізації права доступу до інформації та використання різних засобів і процедур отримання інформації.

А.Ю. Олійник досліджує гарантії забезпечення конституційних свобод та аналізує такі ознаки конституційних гарантій реалізації свобод як: а) закріплення умов і засобів Основним Законом, дія якого не може бути припинена довільно; б) визнання державної влади похідною від влади народу; в) дія верховенства права, та верховенства Конституції України, коли інші закони та підзаконні нормативно-правові акти їй відповідають, організаційна діяльність держави її органів, суб'єктів громадянського суспільства щодо створення умов і реалізації засобів; г) закріплення на конституційному рівні основних свобод людини і громадянина; д) функціонування в Україні незалежної судової влади; е) захист свобод та поновлення Уповноваженим з прав людини й у міжнародних правозахисних організаціях. Він визначає гарантії конституційних свобод людини і громадянина як закріплені нормами Конституції України, що мають найвищу юридичну силу і деталізовані у нормах законів України загально-соціальні та юридичні умови і засоби, що створюють сприятливу обстановку для здійснення конституційних свобод, охороняють, захищають, відновлюють їх та сприяють відшкодуванню моральних і матеріальних збитків на національному і міжнародному рівнях. Юридичні гарантії реалізації конституційних свобод він поділяє на нормативні і організаційні [120, с. 18-28].

А.М. Колодій досліджує гарантування конституційних права і свободи людини і громадянина Президентом України. Як глава держави і гарант Конституції України, він забезпечує дотримання прав і свобод людини і громадянина, включаючи і конституційне право кожного на доступ до публічної інформації. На його думку, Президент України здійснює роботу зі створення умов, охорони і захисту прав людини та громадянина, а також з відновлення порушеного права.

Реалізуючи свої повноваження у сфері гарантування прав і свобод, Президент України забезпечує громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні і особисті права (включаючи і право на вільний доступ до публічної інформації) [73, с. 174-190]. Отже, А.М. Колодій ознакою поняття конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина вважає діяльність Президента України зі створення умов для їх реалізації та використання засобів охорони, захисту і поновлення конституційних прав і свобод.

Проблемами організаційно-правових гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина (включаючи і конституційне право на доступ до інформації) в діяльності органів внутрішніх справ України займався О.В. Негодченко. Він розглядає міжнародну та національну системи гарантій конституційних прав і свобод, функції, форми і методи діяльності органів внутрішніх справ в механізмі гарантування названих прав, пропонує шляхи підвищення ефективності конституційно-правових та адміністративно-правових гарантій реалізації прав і свобод людини та громадянина [116]. Отже, О.В. Негодченко розрізняє міжнародні і національні гарантії реалізації прав і свобод, пропонує шляхи удосконалення нормативних і організаційно-правових гарантій в діяльності органів внутрішніх справ України.

О.А. Дубров підкреслює можливість реалізації особою права доступу до публічної інформації у сфері оподаткування. На його думку, правове забезпечення доступу до публічної інформації є однією з найважливіших гарантій становлення будь-якого демократичного суспільства. Гарантіями забезпечення доступу фізичної особи до публічної інформації, прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес є міжнародно-правові норми, норми Конституції та законів України. На виконання положень законів створено у: 1) ДФС України – відділ організації доступу до публічної інформації у складі Департаменту обслуговування платників податків, який відповідальний за організацію доступу до публічної інформації; 2)

територіальних органах ДФС – відділи (сектори) забезпечення доступу до публічної інформації та розгляду звернень громадян, а також відповідальні посадові особи, які забезпечують у встановленому порядку доступ до публічної інформації. З метою створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, що знаходиться у володінні ДФС України, та максимального спрощення процедури подання запиту на отримання публічної інформації наказом № 1491 затверджено Порядок складання та подання запитів на отримання публічної інформації, форми подання запиту на отримання публічної інформації, що знаходиться у володінні ДФС України [39]. Отже, О.А. Дубров розрізняє нормативні й організаційні гарантії реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. До перших він відносить міжнародно-правові, конституційно-правові норми, норми законів і підзаконних нормативно-правових актів, а до других – організацію роботи владних органів.

С.Г. Грицкевич досліджує конституційні гарантії екологічних прав і свобод. В їх системі він розглядає право: а) вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту; б) на її поширення та неможливість її утаємнення. Конституційні екологічні права, як і інші конституційні права, мають загальну рису – їх забезпечення та охорона покладається на органи державної влади, де одне з перших місць посідають правоохоронні органи, серед яких і органи внутрішніх справ. Якісне, ефективне виконання органами внутрішніх справ цього завдання певною мірою залежить від добре розвиненої правової бази, тобто від наявності правового регулювання цієї діяльності за допомогою законів та інших нормативно-правових актів [27]. Отже, С.Г. Грицкевич серед юридичних гарантій забезпечення вільного доступу до публічної інформації розглядає організацію діяльності органів внутрішніх справ при створенні умов і використанні засобів щодо доступу до публічної інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, можливість її поширення та неможливість утаємнення. Він розрізняє нормативні й організаційні юридичні гарантії реалізації вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту.

Д.М. Котляр, аналізуючи найчастіші запитання та відповіді про доступ до публічної інформації, розглядає нормативні й організаційні гарантії реалізації названого конституційного права. Після кожного запитання в навчальному посібнику за редакцією згаданого дослідника даються посилання на нормативно-правові акти у сфері гарантування реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації та пропонуються шляхи удосконалення компетенції, форм і методів діяльності розпорядників інформації [35]. Тобто, Д.М. Котляр виділяє два види юридичних гарантій реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації, а саме: нормативні і організаційні.

М.І. Смокович досліджує інформаційні процеси та інформаційну діяльність в Україні. Він аналізує міжнародні і національні гарантії реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації, загально-соціальні і юридичні гарантії, а юридичні в свою чергу він поділяє на нормативні і організаційні [220, с. 99-107]. Сучасне національне законодавство з питань забезпечення доступу до публічної інформації формувалося під помітним впливом основних загальновизнаних міжнародно-правових актів з прав людини. Серед міжнародних актів право на інформацію гарантує Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема ст. 10 та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, зокрема ст. 18-19.

Своє відображення вищезазначені засади знайшли у нормі ст. 34 Конституції України, що становлять фундамент інформаційної політики держави і є базовими для законодавця при прийнятті актів, що врегульовують суспільні правовідносини у цій сфері. Під впливом актуальних вимог сьогодення вітчизняне інформаційне законодавство останнім часом зазнало докорінних змін. Приписами ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» встановлено, що суди повинні застосовувати практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Проблеми гарантування реалізації публічної інформації не досліджені в повному обсязі, висновки цієї праці є недостатніми для визначення цього поняття, але є такими, що спонукають до проведення інших наукових досліджень щодо цієї проблематики

О.І. Яременко, досліджуючи інформаційні процеси та інформаційну діяльність, підкреслює, що вони супроводжують людство протягом всієї історії його існування, а сама історія людства є результатом колективної інформаційної діяльності значної кількості людей. Інформаційна взаємодія в суспільстві завжди була необхідною умовою існування та прогресивного розвитку соціуму, однак, конкретні форми, види та зміст інформаційної діяльності на кожному історичному етапі, гарантії її реалізації визначалися інформаційними потребами суспільства та рівнем його політичної, правової, матеріальної та духовної культури. Виникнувши у формі накопичення знань і обміну відомостями, інформаційна діяльність поступово розвивалася і почала проникати в різні соціальні сфери, включаючи сферу державного управління. Відповідно до сучасної правової доктрини жодна соціально значима діяльність у сфері державного управління не повинна залишатися поза правовим регулюванням. За таких умов значно зростає роль правових наукових досліджень, які мають забезпечити пошук оптимальних шляхів розвитку права і розв'язання актуальних правових проблем в інформаційній сфері [253]. Загалом О.І. Яременко підкреслює організаційну роль органів державного управління як організаційних гарантій реалізації права на публічну інформацію.

Таким чином, аналіз праць вчених щодо конституційних гарантій реалізації прав і свобод, включаючи і право особи на доступ до публічної інформації, свідчить про неоднакове розуміння поняття гарантій, їх ознак і видів. Узагальнивши позиції різних авторів, можна запропонувати такі ознаки гарантій реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації: а) умови і засоби забезпечення можливостей особи доступу до публічної інформації; б) закріплення їх нормами законодавства України, міжнародно-правовими нормами; в) збирання, зберігання, використання і поширення публічної інформації; г) реалізація вільного доступу до публічної інформації.

Для гарантування особі її конституційних можливостей, що складають зміст права на доступ до публічної інформації, потрібно створити сприятливі умови для їх реалізації та за необхідності, використати засоби охорони, захисту і поновлення права. До умов реалізації права на доступ до публічної інформації Закон від 13 січня

2011 р. відносить потребу систематичного та оперативного оприлюднення інформації (ст. 5). Фізична особа (запитувач публічної інформації) використовує умови ознайомлення з публічною інформацією в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом (ст. 5 Закону). Названа особа має можливість отримати публічну інформацію звернувшись до розпорядника інформації з запитом (ст. 5 Закону). Розпорядник інформації відповідає за визначення завдань і забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань запитів на інформацію розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію та надання консультацій під час оформлення запиту (ст. 16 Закону). Охорону, захист і поновлення конституційного права на доступ до публічної інформації здійснюють керівник розпорядника, вищестоящий орган влади, якому підпорядковується розпорядник, правоохоронні органи в межах своєї компетенції та суди (ст. 23 Закону). Особи, що винні у вчиненні правопорушень, передбачених ст. 24 Закону від 13 січня 2011 р. притягуються до адміністративної, кримінальної і цивільно-правової відповідальності. Отже, ознакою конституційного права на доступ до публічної інформації є створення умов і використання засобів забезпечення фізичній особі можливості доступу до публічної інформації.

Важливою ознакою гарантій конституційного права особи на доступ до публічної інформації є закріплення їх міжнародно-правовими нормами та нормами законодавства України. Міжнародно-правові норми, якими закріплюються гарантії реалізації конституційного права на доступ особи до публічної інформації, містяться в міжнародних універсальних і регіональних угодах (підрозділ 1.2). Так, у Декларації Комітету міністрів Ради Європи від 29 квітня 1982 р. «Про свободу вираження поглядів та інформації» держави-члени Ради Європи оголошують про те, що в сфері інформації та ЗМІ вони намагаються досягти мети проведення відкритої інформаційної політики в публічному секторі, що включає також доступ до публічної інформації [196]. Отже, міжнародно-правові норми, якими закріплюються

умови і засоби забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації утворюють міжнародні гарантії названого права.

Норми законодавства України, що закріплюють національні гарантії права особи на доступ до публічної інформації, закріплені в Конституції України (ст. 32, 34, 50), законах України та підзаконних нормативно-правових актах. Так, в Конституції України (ст. 34) закріплено право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово чи в інший спосіб – на свій вибір. У Законі від 13 січня 2011 р. (ст. 3) регламентовано гарантії права на доступ до публічної інформації. Умови і засоби здійснення названого конституційного права особи закріплюються і в інших законах та підзаконних нормативно-правових актах.

Ознакою гарантій конституційного права особи на доступ до публічної інформації є закріплення Конституцією України та деталізація в поточному законодавстві права особи збирати, зберігати, використовувати і поширювати публічну інформацію. Процес збирання публічної інформації передбачає різні способи доступу до неї. Збирання інформації передбачає її збереження на різних матеріальних чи електронних носіях і реальну можливість використання такої інформації на власний розсуд. Одним з можливих способів використання інформації є її поширення усно, письмово чи в інший спосіб [84]. Тобто, право особи збирати, зберігати, використовувати і поширювати публічну інформацію є конституційним, складає одну з ознак конституційного права на доступ до публічної інформації.

Однією з ознак гарантій конституційного права особи на доступ до публічної інформації є конституційний принцип вільного доступу до публічної інформації. За загальним правилом уся публічна інформація є відкритою, оприлюднюється чи надається за запитом. Пасивний доступ особи до публічної інформації можливий при виконанні розпорядниками інформації своїх обов'язків з її оприлюднення. Реалізація особою активного доступу до публічної інформації здійснюється шляхом її звернення із запитом про надання публічної інформації. Водночас законом передбачено інформацію з обмеженим доступом. Обмеження у вигляді конфіденційної, таємної і службової інформації і доступу до неї визначаються

чинними законами (ст. 6-11 Закону від 13 січня 2011 р.). Отже, однією з ознак гарантій конституційного права особи на доступ до публічної інформації є її вільний доступ до такої інформації.

Таким чином, гарантії конституційного права на доступ до публічної інформації – це закріплені законодавством України з урахуванням міжнародно-правових стандартів умови і засоби, за допомогою яких забезпечується реалізація вільного доступу особи до публічної інформації в процесі її збирання, зберігання, використання і поширення.

Класифікація гарантій може здійснюватися за різними критеріями. Залежно від змістовного наповнення гарантій та видами суспільної діяльності, на нашу думку, їх поділяють на загально-соціальні й спеціально-юридичні. Серед перших можна досліджувати політичні, економічні, соціальні, духовні, ідеологічні тощо. До спеціально-юридичних гарантій конституційного права на доступ до публічної інформації, яких слід віднести нормативні й організаційні гарантії.

Нормативні гарантії поділяють на міжнародні і національні. Гарантії реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації закріплюються нормами міжнародного права, що містяться в міжнародних угодах, нормативних та інших правових актах міжнародних організацій, їх органів, включаючи судові.

Серед національних гарантій виділяють конституційні, галузеві і відомчі, що закріплені в Конституції і законах України, підзаконних нормативних й індивідуальних правових актах. Конституційні гарантії містяться в Конституції України і деталізуються в законах України. Так, Конституція України (ст. 34) гарантує право кожному вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. КСУ у своєму рішенні від 20 січня 2012 р. інформацію поділяє на відкриту та з обмеженим доступом. Відкритою є будь-яка інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом. Зокрема, відкритою є публічна інформація, крім випадків, встановлених законом, яка відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях, 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 законом [211].

Реалізація вільного доступу до публічної інформації гарантується Законом від 13 січня 2011 р. де закріплено, що вільний доступ до публічної інформації гарантується: 1) обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків передбачених законом; 2) визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; 3) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації; 4) доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; 5) здійсненням парламентського, громадського і державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; 6) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації [162].

Окремо розглянемо кожну з визначених Законом від 13 січня 2011 р. гарантій, що зобов'язує розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом. Недосконалість цієї гарантії міститься в обсязі інформації, яку розпорядник інформації зобов'язаний оприлюднювати. Дослідники пропонують свій шлях вирішення недосконалості оприлюднення інформації та наводять принципи, які слід втілити в сучасне законодавство: «Перший – принцип максимального оприлюднення: вся інформація, яку зберігають державні органи влади, підлягає оприлюдненню, виключення можуть бути тільки для дуже обмеженого числа випадків. Другий принцип характеризує вимоги щодо обмежень: а) виключення повинні бути ясними, б) описуватися вузько, в) підлягати суворому контролю на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси». А саме: відмова органу держави оприлюднити інформацію є виправданою, якщо, по-перше, інформація має відношення до легітимної мети, передбаченої законом, по-друге, її оприлюднення має дійсно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди легітимній меті, і, по-третє, шкода, яка може бути заподіяною вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації» [162]. Отже,

удосконалення діючого законодавства про доступ до публічної інформації сприятиме зміцненню гарантій реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації.

На розпорядника інформації покладається обов'язок визначати спеціальний структурний підрозділ або посадову особу, які зобов'язані організовувати у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою володіє розпорядник. Наприклад, у ДФСУ створено відділ організації доступу до публічної інформації у складі Департаменту обслуговування платників податків, відповідальний за організацію доступу до публічної інформації. У територіальних органах створено відділи (сектори) забезпечення доступу до публічної інформації та розгляду звернень громадян, а також відповідальні посадові особи, які забезпечують у встановленому порядку доступ до публічної інформації. З метою забезпечення обліку запитів на отримання публічної інформації в автоматизованій системі електронного документообігу, в якій реєструються всі документи, створені чи отримані в процесі діяльності ДФСУ, створено окремий журнал для централізованої реєстрації таких запитів і відповіді на них [39]. Отже, обов'язок розпорядника інформації визначати спеціальний структурний підрозділ або посадову особу, які зобов'язані організовувати у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою володіє розпорядник є гарантією реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Законом від 13 січня 2011 р. передбачена максимально спрощена процедури подання запиту та отримання інформації. Розпорядник інформації відповідає за визначення завдань та забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань запитів на інформацію розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію та надання консультацій під час оформлення запиту. Запит, що пройшов реєстрацію у встановленому розпорядником інформації порядку, обробляється відповідальними особами з питань запитів на інформацію у певному порядку (ст. 16). Закон закріплює порядок: а) оформлення запитів на інформацію (ст. 19); б) строки розгляду запитів на інформацію (ст. 20); в) оплату за

надання інформації (ст. 21); г) випадки відмови та відстрочки в наданні інформації (ст. 22). Отже, передбачена максимально спрощена процедури подання запиту та отримання публічної інформації є гарантією реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

В Україні публічна інформація створюється і на засіданнях колегіальних органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Можливість доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством, забезпечує реалізацію конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

За порушення законодавства про доступ до публічної інформації передбачена законом юридична відповідальність. Відповідно до ст. 212-3 КУпАП неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень» та «Про засади запобігання і протидії корупції», – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [72].

Закон від 13 січня 2011 р. передбачає здійснення парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації (деталізуються нижче організаційні гарантії). У підзаконних нормативно-правових актів конкретизуються норми законів і встановлюються механізми їх реалізації.

Таким чином, норми міжнародно-правових актів, Конституції і законів України, підзаконних нормативно-правових актів закріплюють умови і засоби, за допомогою яких забезпечується реалізація конституційного права особи на доступ до публічної інформації і є нормативними гарантіями реалізації названого права.

Іншим різновидом гарантій забезпечення реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації є організаційні гарантії. Це умови і засоби організаційної діяльності парламенту, громадськості й держави. Парламентський

контроль за дотриманням права людини на доступ до публічної інформації здійснюється Уповноваженим з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України тощо [162].

ВР України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес у сфері забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації може утворити тимчасову слідчу комісію, якщо за це проголосують не менш як одна третина від конституційного складу ВР України. Після закінчення розслідування й складання мотивованого висновку і пропозицій тимчасова слідча комісія подає їх ВР України, а голова тимчасової слідчої комісії або інший визначений тимчасовою слідчою комісією доповідач звітує про роботу комісії на пленарному засіданні ВР України. При розгляді висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії ВР при необхідності вирішує питання щодо: 1) направлення матеріалів тимчасової слідчої комісії до Генеральної прокуратури України для їх вивчення та відповідного реагування; 2) направлення висновків тимчасової слідчої комісії Президенту України, Прем'єр-міністру України; 3) направлення висновків тимчасової слідчої комісії для реагування відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи посадовій особі згідно із законом; 4) публікації висновків тимчасової слідчої комісії в газеті «Голос України». Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії не є вирішальними для органів, які здійснюють кримінальне провадження [194].

Народний депутат України як представник державної влади у разі порушення конституційного права особи на доступ до публічної інформації має право на місці вимагати негайного припинення порушення або звертатися з вимогою до відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій припинити такі порушення. У разі порушення законності народний депутат може звернутися з депутатським зверненням до відповідних посадових осіб правоохоронних органів чи органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль у відповідній галузі. Посадові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ та організацій, а також працівники правоохоронних

органів, до яких звернуто вимогу народного депутата про припинення порушення законності, зобов'язані негайно вжити заходів щодо усунення порушення, а за необхідності – притягнути винних до відповідальності з наступним інформуванням про це народного депутата. У разі невжиття заходів щодо усунення порушення посадові особи несуть дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність у встановленому законом порядку [199].

Уповноважений з прав людини здійснює свою діяльність з гарантування конституційного права особи на доступ до публічної інформації, керуючись міжнародно-правовими актами, Конституцією і законами України. Однак детальніше про це зупинимось у наступному розділі роботи.

Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення громадських слухань, громадської експертизи тощо.

Державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється відповідно до закону органами влади, а саме Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Президент України, як гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. 5 травня 2011 р Президентом України було видано указ «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» в якому КМ України, центральні органам виконавчої влади, РМ АРК, обласні, Київська, Севастопольська міські, районні державним адміністраціям зобов'язувалися забезпечити безумовне виконання Закону від 13 січня 2011 р., а органам місцевого самоврядування пропонувалося вжити заходів щодо забезпечення доступу громадян до публічної інформації [162,135].

Так, Президентом України 2014 р. видано Указ про внесення змін до Указу від 5 травня 2011 р. «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної

інформації в допоміжних органах, створених Президентом України», в якому з метою забезпечення виконання Закону від 13 січня 2011 р. визначено Головний департамент забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України спеціальним структурним підрозділом, який організовує в установленому порядку доступ до публічної інформації, відповідає за розгляд, опрацювання, облік, систематизацію, аналізування та надання відповідей на запити на інформацію, що надходять до Президента України, Адміністрації Президента України, а також надає консультації під час оформлення таких запитів. Названим Указом було внесено зміни до Положення про Адміністрацію Президента України де зазначалося, що Адміністрація Президента України забезпечує через Головний департамент забезпечення доступу до публічної інформації в установленому порядку доступ до публічної інформації, розгляд, опрацювання, облік, систематизацію, аналізування та надання відповідей на запити на інформацію, що надходять до Президента України та Адміністрації Президента України, консультації під час оформлення запитів» [155]. Отже, Президент України безпосередньо гарантує конституційне право особи на доступ до публічної інформації.

На КМ України покладається завдання вживати заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина (ст. 116 Конституції України). Деталізується це конституційне завдання в законах та підзаконних нормативно-правових актах. Так, КМ України вживає заходів щодо захисту прав і свобод (включаючи і конституційне право особи на доступ до публічної інформації), гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції (ст. 20 Закону України від 27 лютого 2014 р.). КМ України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення. Прийняття КМ України актів, що містять інформацію з обмеженим доступом, можливе лише у випадках, визначених законом, у зв'язку із забезпеченням національної безпеки та оборони України. Акти КМ України

підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Закону від 13 січня 2011 р. Проекти нормативно-правових актів КМ України оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом від 13 січня 2011 р., крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки (ст. 3 Закону України від 27 лютого 2014 р.) [180]. Отже, розпорядником публічної інформації, якою володіє КМ України є Секретаріат КМ України, а спеціальним структурним підрозділом з питань запитів на інформацію, що надходять КМ України, Секретаріатові КМ України визначене Управління забезпечення доступу до публічної інформації Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату КМ України [134].

Організаційні гарантії забезпечення реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади. Так, наказом МЗС України від 06 квітня 2012 р. встановлено, що МЗС України є розпорядником публічної інформації, якою володіє МЗС України, зокрема інформації, яка отримана або створена в процесі здійснення МЗС України своїх повноважень та яка перебуває у володінні МЗС України. Спеціальним структурним підрозділом, що організовує в установленому порядку доступ до публічної інформації, розпорядником якої є МЗС України визначено «Департамент інформаційної політики». Відповідальними за виконання Закону від 13 січня 2011 р., Указу Президента України від 5 травня 2011 р., наказу МЗС України від 6 квітня 2012 р., а також за своєчасне надання інформації для офіційного оприлюднення і за запитами є керівники структурних підрозділів МЗС України, представництв МЗС України на території України, закордонних дипломатичних установ України. Керівник структурних підрозділів МЗС України, представництв МЗС України на території України, закордонних дипломатичних установ України, вживають заходів щодо безумовного виконання Закону від 13 січня 2011 р., Указу Президента України від 5 травня 2011 р. [133].

МЮ України своїм наказом від 8 червня 2011 р. встановило, що воно є розпорядником інформації, якою володіє Міністерство юстиції, зокрема інформації,

яка отримана або створена в процесі здійснення Міністерством юстиції своїх повноважень та яка перебуває у володінні Міністерства юстиції та визначило Департамент реєстрації та систематизації нормативних актів, правоосвітньої діяльності спеціальним структурним підрозділом, який організовує в установленому порядку доступ до публічної інформації, розпорядником якої є Міністерство юстиції. Структурним підрозділам Міністерства юстиції відповідно до їх компетенції доручено забезпечувати: 1) опрацювання, облік та оперативне надання у визначені терміни достовірної, точної та повної інформації за запитами на публічну інформацію, що надходять від фізичних та юридичних осіб, об'єднань громадян без статусу юридичної особи; 2) оперативний контроль за актуальністю інформації, розміщеної на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції, підготовку та надання Управлінню систематизації законодавства Департаменту реєстрації та систематизації нормативних актів, правоосвітньої діяльності відповідних матеріалів для розміщення на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції та їх оновлення. Затверджено План заходів щодо забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Указу Президента України від 5 травня 2011 р. № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації». Начальникам Головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, керівникам державних підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства юстиції, керівникам Державної архівної служби України, Державної виконавчої служби України, Державної пенітенціарної служби України, Державної реєстраційної служби України, Державної служби України з питань захисту персональних даних вжити заходів щодо безумовного виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Указу Президента України від 5 травня 2011 р. № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації». Департаменту реєстрації та систематизації нормативних актів, правоосвітньої діяльності довести цей наказ до відома структурних підрозділів апарату Міністерства юстиції, Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників юстиції, Центру правової

реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції, державного підприємства «Інформаційний центр» Міністерства юстиції, державного підприємства «Українська правова інформація» Міністерства юстиції, Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, Державної архівної служби України, Державної виконавчої служби України, Державної пенітенціарної служби України, Державної реєстраційної служби України, Державної служби України з питань захисту персональних даних [133].

Організаційними гарантіями забезпечення реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації є місцеві державні адміністрації. За законом від 9 квітня 1999 р., що закріплює повноваження місцевих державних адміністрацій в галузі прав і свобод громадян, вони здійснюють заходи щодо організації правового інформування населення (п. 4. ст. 25) [182]. Але ж правова інформація – це лише один з різновидів публічної інформації. Пропонуємо після слів «щодо організації» закріпити терміни «доступу до публічної інформації» і далі за текстом. Отже, центральні і місцеві органи виконавчої влади здійснюють організаційні гарантії забезпечення реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Різновидом організаційних гарантій конституційного права особи на доступ до публічної інформації є судові органи України. Правосуддя в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Серед судів загальної юрисдикції, що відносять до гарантій забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації, є ВАСУ та місцеві адміністративні суди. Як відзначено на пленумі ВАСУ, що здійснення узагальнення судової практики обумовлено змінами, що відбулися у правовому регулюванні інформаційних відносин у зв'язку з набранням чинності законами України «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації» і «Про інформацію» в новій редакції. Зміни в інформаційному законодавстві призвели до виникнення нової категорії адміністративних спорів – спорів між запитувачами публічної інформації та її розпорядниками щодо оскарження рішень, дій чи

бездіяльності, розв'язання яких відповідно до ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» здійснюється у порядку адміністративного судочинства.

Офіційна статистична звітність адміністративних судів не дає можливості відстежити кількісні показники розгляду адміністративних справ, пов'язаних із застосуванням Закону України «Про доступ до публічної інформації». У зв'язку з цим здійснено вибіркове статистичне спостереження розгляду цієї категорії справ. За інформацією, наданою Вінницьким апеляційним адміністративним судом, з 10 травня 2011 р. до 1 червня 2012 р. цим судом переглянуто 15 постанов у справах, пов'язаних із застосуванням Закону України «Про доступ до публічної інформації», з яких 10 – залишено без змін, 4 – скасовано, 1 – змінено. Житомирським апеляційним адміністративним судом переглянуто 8 справ, з яких у 3 справах судові рішення скасовано. Дніпропетровським апеляційним адміністративним судом переглянуто 3 судових рішення, з яких 1 – скасовано. Донецьким апеляційним адміністративним судом переглянуто 27 справ, у яких у 7 справах судові рішення скасовано. Севастопольським апеляційним адміністративним судом переглянуто 24 постанови, з яких 7 – скасовано. Скасування в апеляційному порядку кожного третього судового рішення свідчить про те, що окремі норми процесуального і матеріального закону потребують детального аналізу та роз'яснення [191; 219]. Отже, організаційна діяльність судових органів є гарантом забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Організаційними гарантіями забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації є діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Ст. 4 Закону від 21 травня 1997 р. серед основних принципів місцевого самоврядування закріплює принцип гласності, що є організаційною гарантією доступу до публічної інформації. Відповідно до ст. 46 цього закону сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством. Порядок доступу до засідань визначається радою відповідно до закону. Протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону від 13 січня 2011 р.

Організаційною формою роботи місцевої ради є діяльність її органів і посадових осіб. За результатами розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Висновки і рекомендації постійної комісії приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а за його відсутності – заступником голови чи секретарем комісії. Протоколи засідань комісії підписуються головою і секретарем комісії. Висновки і рекомендації постійної комісії, протоколи її засідань є відкритими, оприлюднюються і надаються на запит згідно Закону від 13 січня 2011 р. (ст. 47 п. 10).

Сільський, селищний, міський голова (ст. 42 п. 4) забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції і законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади. До його повноважень Закон від 21 травня 1997 р. відносить здійснення інших повноважень місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів (п. 19). Не рідше одного разу на рік він звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін (п. 7).

Секретар сільської, селищної, міської ради (ст. 50 п. 3) організує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради, забезпечує оприлюднення проектів рішень ради відповідно до Закону від 13 січня 2011 р. та інших законів. Він же забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організує контроль за їх виконанням, забезпечує оприлюднення рішень ради відповідно до Закону від 13 січня 2011 р., забезпечує офіційне оприлюднення рішень ради, які відповідно до закону є регуляторними актами, а також документів, підготовлених у процесі здійснення радою регуляторної діяльності, та інформації про здійснення радою регуляторної діяльності. На нашу думку, голова сільської, селищної, міської ради несе відповідальність за діяльність ради, її сесій, виконавчий комітет ради і

секретаря ради і при здійсненні звіту за свою роботу зобов'язаний звітувати і про виконання Закону від 13 січня 2011 р. Пропонуємо, ст. 42 п. 7 доповнити після слів «свою роботу» словами «в тому числі про виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації»».

Організаційною гарантією забезпечення доступу до публічної інформації є повноваження голів районної, обласної, районної у місті ради щодо звітування перед радою про свою діяльність не менше одного разу на рік, у т. ч. про виконання Закону від 13 січня 2011 р., здійснення державної регуляторної політики відповідно виконавчим апаратом районної, обласної ради, районної у місті ради, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений радою термін (ст. 55. п.п.17).

Важливою організаційною гарантією діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації обов'язкове оприлюднення та надання за запитами відповідно до Закону від 13 січня 2011 р. актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Акти і проекти актів органів місцевого самоврядування оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом від 13 січня 2011 р., крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки. В актах і проектах актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування не може бути обмежено доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном, у т.ч. про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб і найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно, до іншої інформації, обмеження доступу до якої заборонено законом (ст. 59. п.11) [183].

Отже, діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування забезпечує здійснення організаційних гарантій реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Загалом, гарантії конституційного права на доступ до публічної інформації – це закріплені нормами національного законодавства, з урахуванням міжнародно-

правових стандартів, умови і засоби, за допомогою яких забезпечується реалізація вільного доступу особи до публічної інформації в процесі її збирання, зберігання, використання і поширення. Видами гарантій реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації є загально-соціальні і спеціально-юридичні.

На основі проведеного аналізу чинного законодавства України, пропонуємо доповнити: 1) ст. 25 п.4 Закону від 9 квітня 1999 р. після слів «щодо організації» закріпити терміни «доступу до публічної інформації» і далі по тексту; 2) ст. 42 п. 7 Закону від 21 травня 1997 р. доповнити після слів «свою роботу» словами «в тому числі про виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» і далі за текстом.

Висновки до розділу

Підводячи підсумки, можна запропонувати висновки і рекомендації.

1. Конституційне право особи на доступ до публічної інформації – це закріплена нормами конституції, деталізована у законах з урахуванням міжнародно-правових стандартів, можливість особи отримувати інформацію, що є зафіксованою на матеріальних носіях або відображена в електронному вигляді, від розпорядників, які володіють чи зобов'язані володіти нею відповідно до чинного законодавства.

2. Ознаками конституційного права на доступ особи до публічної інформації є: а) це можливість особи вільно збирати, використовувати і поширювати публічну інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір; б) закріплення такої можливості нормами конституції та законів України, міжнародного права; в) інформація має бути зафіксованою на будь-якому носії; г) знаходиться у фізичному володінні суб'єктів владних повноважень або якою вони зобов'язані володіти; д) знаходиться у володінні інших розпорядників публічної інформації відповідно до законодавства України.

3. Зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це система потреб та інтересів особи, що закріплені нормами конституції і законів з урахуванням міжнародно-правових стандартів, отримання публічної інформації завдяки її систематичному й оперативному оприлюдненню чи за запитами, а також можливостей користування нею на власний розсуд. Ознаками змісту

конституційного права особи на доступ до публічної інформації є: 1) закріплення змісту названого права нормами Конституції та законів України, нормами міжнародного права; 2) система можливостей особи; 3) отримання публічної інформації шляхом систематичного та оперативного її оприлюднення; 4) надання інформації за запитами на інформацію.

4. Елементи змісту конституційного права особи на доступ до публічної інформації є можливості: 1) отримувати публічну інформацію: а) в офіційних друкованих виданнях; б) на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; в) на інформаційних стендах; г) будь-яким іншим способом та звертатися з запитами на інформацію; 2) вимагати від розпорядників інформації оприлюднювати публічну інформацію та надавати її за запитами; 3) користуватися соціальним благом вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати публічну інформацію; 4) оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації (спеціальних органів і посадових осіб) до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

5. Гарантії конституційного права на доступ до публічної інформації – це закріплені законодавством України з урахуванням міжнародно-правових стандартів умови і засоби, за допомогою яких забезпечується реалізація вільного доступу особи до публічної інформації в процесі її збирання, зберігання, використання і поширення. Ознаками гарантій реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації є: а) умови і засоби реалізації можливостей особи; б) закріплення їх нормами законодавства України, міжнародного права; в) збирання, зберігання, використання і поширення інформації; г) реалізація вільного доступу до публічної інформації.

6. Видами гарантій реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації є загально-соціальні і спеціально-юридичні. До загально-соціальних гарантій відносяться політичні, економічні, духовні, а спеціально-юридичними є нормативні і організаційні гарантії. Нормативними гарантіями реалізації названого права є норми міжнародного права, Конституції України, законів України, підзаконних нормативно-правових актів. Його організаційними гарантіями є діяльність Уповноваженого з прав людини, Президента України, Кабінету Міністрів

України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Пропонуємо внести зміни: 1) у ст. 32 Конституції України, де після терміну «кожний» прибрати термін «громадянин» і далі за текстом; 2) в ст. 1 Закону України «Про інформацію» доповнивши її такими нормами: а) публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що знаходиться у володінні визначених Законом розпорядників публічної інформації або якою розпорядники публічної інформації зобов’язані володіти відповідно до законодавства; б) доступ до публічної інформації – це можливість будь-якої фізичної особи отримувати публічну інформацію різними шляхами; 3) ч. 1 ст. 19 Закону України від 13 січня 2011 р. і замість терміну «прохання» закріпити термін «вимога», сформулювавши дефініцію таким чином: «Запит на інформацію – це вимога особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні»; 4) п. 4 ст. 25 Закону від 9 квітня 1999 р. після слів «щодо організації» внести формулювання «доступу до публічної інформації» і далі за текстом; 5) п. 7 ст. 42 Закону від 21 травня 1997 р. доповнити після слів «свою роботу» словами «у тому числі про виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» і далі за текстом.

РОЗДІЛ 3.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИМ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

3.1. Поняття і зміст забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації

Для розуміння проблеми забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації потрібен аналіз існуючих джерел щодо характеристики ознак поняття та змісту його діяльності із забезпечення названого конституційного права. Вирішення даної проблеми передбачає з'ясування поняття «забезпечення», його ознак, елементів змісту, пропозицію теоретичних висновків і практичних рекомендацій.

В Україні досліджувалася названа проблема у взаємодії з усіма конституційними правами і свободами та має важливе теоретичне, практичне значення в науці конституційного права. Серед авторів, що досліджували названу проблему разом з іншими правами і свободами можна виділити праці: С.О. Баран, В.В. Букача, К.Г. Волинки, М.М. Гультая, В.О. Демиденка, Н.В. Камінської, А.М. Колодія, О.В. Негодченка, А.Ю. Олійника й ін. Ними досліджувалися забезпечення усіх конституційних прав і свобод, їх видів та окремих прав і свобод особи. Забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації, як окремого основного права людини і громадянина в Україні на дисертаційному рівні ще не досліджувалося. Тому видається важливим з'ясування поняття, ознак й елементів змісту забезпечення Уповноваженим з прав людини названого права.

Поняття і зміст забезпечення конституційних прав і свобод особи, включаючи і право на доступ до публічної інформації, вивчалося різними вченими. Так, С.О. Баран, досліджувала забезпечення конституційного права людини на відшкодування спричиненої їй шкоди. У зміст забезпечення названого права вона включає: «Діяльність державних органів, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при: а) створенні сприятливих умов для отримання відшкодування шкоди; б) здійсненні охорони і захисту від прийняття ними незаконних рішень, здійсненні незаконних дій чи бездіяльності в процесі реалізації ними своїх повноважень; в) користуванні людиною і громадянином

конституційним благом щодо відшкодування матеріальної і моральної шкоди; г) роз'ясненні людині і громадянину порядку відшкодування завданої шкоди» [4, с. 17].

На нашу думку, користування людиною певним соціальним благом є елементом змісту самого суб'єктивного права, а не змістом його забезпечення. Отже, С.О. Баран включає у зміст забезпечення конституційного права і елемент змісту названого права, що на нашу думку, є перебільшенням, так як забезпечення права здійснюють органи державної влади і суб'єкти громадянського суспільства, завданням яких є не можливість самим користуватися правом, а обов'язок забезпечити його реалізацію [96].

В.В. Букач, досліджуючи конституційні політичні права і свободи людини і громадянина, у зміст їх забезпечення включає: а) створення державою умов для реалізації конституційних політичних прав і свобод громадян (ідеологічні, економічні, політичні гарантії тощо); б) охорону конституційних політичних прав і свобод, що пов'язана із профілактикою правопорушень в означеній сфері; в) захист прав і свобод, пов'язаний із діяльністю державних органів щодо виявлення правопорушень, їх припинення, притягнення винних до юридичної відповідальності, а також поновлення порушених політичних прав і свобод [12, с. 126]. Тобто, В.В. Букач поновлення порушених політичних прав і свобод людини і громадянина не виділяє як самостійний елемент змісту забезпечення правоохоронними органами названих прав і свобод, включаючи його до елементу захисту права [96].

К.Г. Волинка розглядає такі форми забезпечення прав і свобод особи: а) реалізація; б) охорона; в) захист.

Серед форм реалізації вона розглядає додержання, використання, виконання прав і свобод особи і їх правозастосування. Серед форм охорони вона розглядає будь-які різновиди діяльності, спрямовані на витіснення негативних факторів, що можуть спровокувати або полегшити порушення прав і свобод особи. До форм захисту К.Г. Волинка відносить діяльність, спрямовану на припинення порушення прав і свобод, ліквідацію будь-яких перешкод, відновлення порушених прав і свобод, притягнення винних у порушенні прав і свобод до юридичної відповідальності [18, с. 269-274].

Отже, К.Г. Волинка, як і В.В. Букач, поновлення порушеного права включає до такого елементу забезпечення суб'єктивного права як його захист. На нашу думку, поновлення порушеного конституційного права слід виділяти у самостійний елемент його забезпечення.

В.О. Демиденко, досліджуючи забезпечення прав і свобод людини, визначає процес забезпечення як діяльність держави, що має за завдання сприяти фізичній особі в реалізації її прав і свобод шляхом позитивного впливу на формування загально-соціальних гарантій (економічних, політичних, духовно-ідеологічних) і спеціальних юридичних гарантій, що передбачають охорону і захист прав та свобод людини [33, с. 35]. На нашу думку, гарантії реалізації прав і свобод – це елемент (умови і засоби), що включаються у механізм забезпечення прав і свобод. Зміст забезпечення включає в себе процес створення сприятливих умов, охорону і захист права від правопорушення та поновлення уже порушеного права.

Як бачимо, В.О. Демиденко під забезпеченням прав людини, включаючи і конституційне право на доступ до публічної інформації, розуміє державні гарантії конституційних прав і свобод. На нашу думку, забезпечення конституційного права – це процес створення сприятливих умов для реалізації права, охорона права від правопорушення, захист уже порушеного права (включаючи притягнення до юридичної відповідальності), поновлення порушеного права (включаючи відшкодування спричинених збитків). Держава зобов'язана здійснювати свою діяльність із забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина через систему органів держави, до яких відноситься і Уповноважений з прав людини.

А.М. Колодій, досліджуючи конституційне право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, підкреслює, що тільки тоді названі свободи є реальними, коли спираються на право вільно збирати, використовувати і поширювати інформацію у будь-який спосіб на свій вибір, що має забезпечуватися державою шляхом сприяння створенню розгалуженої і розвинутої системи державних і недержавних засобів масової інформації, інших її джерел, державного переслідування усіх соціальних суб'єктів, що перешкоджають вільному отриманню і поширенню публічної інформації [74, с. 182]. На нашу думку, він не включає у зміст

забезпечення конституційних прав і свобод такий елемент як поновлення порушеного права та відшкодування спричинених збитків.

Отже, А.М. Колодій під забезпеченням конституційного права особи на інформацію розуміє створення сприятливих умов для розвитку державних і недержавних засобів масової інформації, здійснення охорони і захисту права на доступ до інформації від правопорушень [96].

А.Ю. Олійник досліджує зміст забезпечення конституційних свобод і включає такі елементи: а) створення сприятливих умов для реалізації конституційних свобод; б) охорону названих свобод; в) їх захист від правопорушників; г) поновлення порушеного права та відшкодування спричиненої шкоди [121, с. 150]. Ми погоджуємося з такою позицією до забезпечення конституційних свобод людини і громадянина, вважаємо, що названі елементи змісту характерні і для забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації Уповноваженим з прав людини.

Ю.М. Ситник, досліджуючи зміст забезпечення конституційного права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії, включає в нього «діяльність державних і недержавних організацій щодо: а) створення умов для реалізації конституційного права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії; б) охорони та захисту конституційного права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії від правопорушення; в) поновлення порушеного конституційного права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії чи відшкодування спричинених збитків» [216]. Видається, дана позиція щодо елементів змісту забезпечення конституційного права практично не відрізняється від попередньої. Загалом Ю.М. Ситник досліджуючи зміст забезпечення конституційного права, не конкретизує суб'єктів такої діяльності, наголошуючи на тому, що це діяльність державних і недержавних організацій.

На нашу думку, стосовно предмету нашого дослідження ми покликані детальніше зупинитись на діяльності «омбудсмана» – Уповноваженого з прав людини. Аналіз вищерозглянутих праць свідчить, що існують різні позиції авторів як стосовно поняття, так і відносно елементів змісту діяльності органів держави

(включаючи Уповноваженого з прав людини) щодо забезпечення конституційних прав людини і громадянина.

Таким чином, *забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації* слід розглядати як його обов'язкову діяльність із створення умов особі для реалізації названого права, охорони і захисту конституційного права від правопорушень і поновлення порушеного права та відшкодування спричинених збитків.

З урахуванням позицій учених, можна сформулювати ознаки змісту забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації: а) це діяльність Уповноваженого з прав людини; б) така діяльність має бути спрямована на створення умов для реалізації права, його охорони і захисту, поновлення порушеного права; в) вона реалізується у відносинах людини і громадянина з органами державної влади й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами; г) метою названої діяльності є здійснення парламентського контролю за додержанням законних шляхів реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Уповноважений з прав людини є посадовою особою, статус якої визначається Конституцією та законами України. Він здійснює свою діяльність незалежно від інших органів держави і посадових осіб, доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне перегляду компетенції інших органів держави, що забезпечують охорону, захист і поновлення порушених прав і свобод. Його повноваження не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її дострокового припинення повноважень, введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях [201].

Діяльність Уповноваженого з прав людини при забезпеченні конституційного права особи на доступ до публічної інформації спрямована на створення умов для реалізації права, його охорону і захист та поновлення порушеного права, здійснюється на засадах і в межах: а) верховенства права; б) законності; в) пріоритету прав людини і громадянина; г) оперативного реагування на порушення; г)

невтручання у законну діяльність судових, правоохоронних та інших органів держави; д) взаємодії з органами державної влади, органами і посадовими особами місцевого самоврядування, політичними партіями і громадськими об'єднаннями. Забезпечуючи конституційне право особи на доступ до публічної інформації, Уповноважений з прав людини керується Конституцією і законами України, пріоритетом прав людини і громадянина в Україні [96]. Закон України від 13 січня 2011 р. закріплює, що доступ до публічної інформації здійснюється на принципах:

- 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- 2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом;
- 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [162].

Як відзначає В.В. Лутковська, відкритість і прозорість влади, яка забезпечується зокрема шляхом оприлюднення та надання інформації за запитом, є однією з найважливіших гарантій становлення будь-якого демократичного суспільства. Модернізація законодавства в сфері доступу до інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень, зокрема ухвалення нової редакції Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації», стала важливим кроком на шляху покращення стану забезпечення права на публічну інформацію в Україні, однак цим робота не вичерпується і ще багато слід зробити щодо удосконалення законодавства і практики реалізації названого конституційного права [98]. Уповноважений з прав людини проводить постійний моніторинг доступу до публічної інформації з метою забезпечення систематичного, вільного та оперативного оприлюднення відкритої інформації. Доступ до конфіденційної, таємної та службової інформації здійснюється відповідно до діючих в Україні законів, за чим також має слідкувати Уповноважений з прав людини. Не може бути обмежено доступ особи до публічної інформації за ознаками раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Важливо, щоб діяльність Уповноваженого з прав людини із забезпечення доступу до публічної інформації, базувалася на принципах, закріплених в законі та здійснювалася у межах його повноважень, визначених законом.

Для забезпечення діяльності Уповноваженого з прав людини, включаючи і діяльність щодо створення умов реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації, його охорони, захисту та поновлення утворюється Секретаріат, який є юридичною особою, має свій рахунок у банку та печатку встановленого зразка. Основними його завданнями є організаційне, правове, науково-консультативне, інформаційно-аналітичне, науково-експертне, контрольне, матеріально-технічне, фінансове та інше забезпечення діяльності Уповноваженого з метою здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина. Структура Секретаріату, розподіл обов'язків та інші питання щодо організації його роботи регулюються Положенням про Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [173]. На працівників Секретаріату поширюється дія Закону України «Про державну службу» [156].

Організує свою діяльність Уповноважений з прав людини через Секретаріат та своїх представників, яких він призначає відповідно до Закону від 23 грудня 1997 р. (ст. 10, 11). У структуру Секретаріату входить і представник Уповноваженого з прав людини з питань підготовки конституційних подань та дотримання права на доступ до публічної інформації. Це посадова особа, якій з метою здійснення парламентського контролю за додержанням конституційного права особи на доступ до публічної інформації, делегуються визначені законами повноваження Уповноваженого з прав людини та на яку розповсюджуються гарантії забезпечення діяльності Уповноваженого з прав людини [173; 201].

Сферою діяльності Уповноваженого з прав людини є відносини внутрішнього і зовнішнього характеру, що виникають при реалізації права особи на доступ до публічної інформації між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Внутрішні відносини для забезпечення

Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації виникають у сфері діяльності його Секретаріату. Останній за дорученням Уповноваженого забезпечує оприлюднення та надання інформації за запитам, адресованими Уповноваженому з прав людини, відповідно до Закону України від 13 січня 2011 р. Зовнішні відносини при забезпеченні Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації виникають і реалізуються в процесі проведення ним парламентського контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації (ст. 17) [163].

Метою такої діяльності є здійснення парламентського контролю за додержанням названого конституційного права при: 1) захисті названого права у відповідності з Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержанні та повазі до названого права органами державної влади, місцевого самоврядування і їх посадовими особами; 3) запобіганні його порушенням або сприянні його поновлення; 4) сприянні приведенню законодавства України про право на доступ до публічної інформації у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту названого права; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною названого права; 7) сприяння правовій інформованості населення та захисту конфіденційної інформації про особу (ст. 3 Закону від 23 грудня 1997 р.) [201]. Забезпечення конституційного права про доступ до публічної інформації реалізується Уповноваженим з прав людини у відносинах людини і громадянина з органами державної влади й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами з метою здійснення парламентського контролю за його додержанням.

Отже, забезпечення конституційного права особи про доступ до публічної інформації Уповноваженим з прав людини – це закріплена нормами Конституції і законів України з урахуванням міжнародно-правових стандартів його діяльність (внутрішня і зовнішня), спрямована на створення умов для реалізації даного конституційного права, його охорону, захист від правопорушень і правопорушників,

поновлення названого порушеного права з метою здійснення парламентського контролю за додержанням законності і правопорядку в процесі його реалізації.

У зміст діяльності Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини із забезпечення конституційного права людини і громадянина на доступ до публічної інформації слід включати такі елементи: 1) створення Уповноваженим з прав людини сприятливих умов для реалізації названого права; 2) охорону названого права від правопорушень; 3) захист права від порушення; 4) сприяння поновленню порушеного конституційного права особи на доступ до публічної інформації [96].

Уповноважений з прав людини створює сприятливі умови для реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Він, реалізуючи свої повноваження, функції, форми і методи діяльності при здійсненні парламентського контролю за дотриманням права людини на доступ до інформації, діє в межах своїх повноважень з метою: 1) запобігання порушенням названого права; 2) сприяння приведенню законодавства України щодо названого права у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій сфері; 3) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва щодо створення умов для реалізації названого права; 4) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації особою названого конституційного права; 5) сприяння правовій інформованості населення та створення сприятливих умов щодо не розголошення конфіденційної інформації про особу [96].

Для створення сприятливих умов щодо забезпечення реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації Уповноважений з прав людини використовує організаційні і правові форми своєї діяльності. Серед організаційних форм виокремимо: 1) персональну роботу зі зверненнями громадян та їх індивідуальний прийом; 2) зустрічі з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій; 3) участь у засіданнях органів державної влади, колегії прокуратури України та інших органів; 4) відвідування органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, участь у їх засіданнях; 5) відвідування місць тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установ відбування покарань та

примусового лікування і перевиховання; 6) участь у судових засіданнях; 7) участь у науково-практичних конференціях; 8) проведення прес-конференцій та надання інтерв'ю [201].

Серед правових форм діяльності Уповноваженого з прав людини пріоритетне місце посідають контрольна і правозастосовча. Установча та нормотворча форми стосуються внутрішньо-організаційних питань діяльності Уповноваженого з прав людини і його Секретаріату, а інтерпретаційна форма практично не застосовується.

Актами реагування Уповноваженого з прав людини щодо порушень положень Конституції, законів України, міжнародних договорів України стосовно конституційного права на доступ до публічної інформації є конституційне подання Уповноваженого з прав людини та подання Уповноваженого з прав людини до органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій та їх посадових і службових осіб. На практиці, поряд з поданням та конституційним поданням Уповноважений з прав людини використовує й інші, не передбачені законом форми впливу на посадових осіб, що порушили назване право людини. Йдеться про оприлюднення заяв, звернень Уповноваженого з прав людини, надсилання відкритих листів до вищих органів державної влади та їх посадових осіб тощо [127].

Забезпечуючи конституційне право особи на доступ до публічної інформації, Уповноважений з прав людини здійснює охорону названого права від правопорушень. У випадку, коли правопорушення згаданого конституційного права уже розпочалося чи відбувається, завданням Уповноваженого з прав людини є його припинення, здійснення заходів щодо притягнення правопорушника до юридичної відповідальності та сприяння поновленню порушеного конституційного права і відшкодування збитків. Повноваження, функції, форми і методи діяльності Уповноваженого з прав людини при здійсненні охорони, захисту і поновлення названого права залежить від виду правопорушення. Закон України від 13 січня 2011 р. закріплює такі види правопорушень щодо конституційного права особи на доступ до публічної інформації: 1) ненадання відповіді на запит; 2) ненадання інформації на запит; 3) безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію; 4) не

оприлюднення інформації відповідно до статті 15 Закону України від 13 січня 2011 р.; 5) надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; 6) несвоєчасне надання інформації; 7) необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; 8) нездійснення реєстрації документів; 9) навмисне приховування або знищення інформації чи документів (ст. 24).

Уповноважений з прав людини здійснює парламентський контроль за здійсненням права на доступ до публічної інформації. Метою парламентського контролю є запобігання порушенню права особи на доступ до публічної інформації, закріпленого законами України і міжнародними договорами, ратифікованими Україною, захист його від правопорушення та сприяння поновленню названого права. Парламентський контроль Уповноважений з прав людини може здійснювати особисто або через свого представника в установленому законом порядку. Запобігання правопорушенню шляхом охорони діючого права на доступ до публічної інформації може здійснювати у формі актів реагування, які Уповноважений з прав людини може направляти у відповідні органи для вжиття ними певних заходів. За дорученням Уповноваженого з прав людини працівники Секретаріату мають право діяти від його імені та представляти його інтереси з усіма правами, що надані Уповноваженому з прав людини чинним законодавством України. Так, уповноважені посадові особи Секретаріату відповідно до норм адміністративного законодавства та з передбачених законодавством підстав мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення [173].

КУпАП передбачає декілька складів адміністративних правопорушень. Так, не оприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами України «Про доступ до публічної інформації» тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 212-3, ч.1). 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 (ст. 212-3, ч.2 КУпАП). Обмеження доступу до інформації або віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, якщо це прямо заборонено законом, - тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у відповідь на адвокатський запит, запит кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, її палати або члена відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» - тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ненадання доступу до судового рішення або матеріалів справи за заявою особи, а також інше порушення Закону України «Про доступ до судових рішень» - тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 212-3 ч. 4,5,6 КУпАП) [72].

Ст. 15 Закону України від 13 січня 2011 р. закріплює, що розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати: 1) інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо); 2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо-організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності; 3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; 4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; 5) інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник; 6) інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації; 7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань; 8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;

9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку; 10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію; 11) інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про: а) їхні місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти; б) прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом; в) розклад роботи та графік прийому громадян; г) вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад; д) перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення; е) перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативно-розшукової або контррозвідувальної діяльності; є) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності; ж) систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень; 12) іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом. Інформація, передбачена частиною першою статті, підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації. Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим [162]. Не оприлюднення названих видів публічної інформації відповідно до Закону України від 13 січня 2011 р. є правопорушенням.

Порівнюючи Закон України від 13 січня 2011 р. (ст. 24) і КУпАП (ст. 212-3) приходимо до висновку, що в КУпАП відсутні деякі склади правопорушень, які передбачені Законом України від 13 січня 2011 р. (ст. 24), а саме: а) нездійснення реєстрації документів; б) навмисне приховування або знищення інформації чи документів. Пропонуємо ст. 212-3 ч.2 КУпАП після слів «надання недостовірної інформації» додати словами «та інші». Особи, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом. Узагальнення судової практики щодо дало можливість ухвалити Постанову Пленуму Вищого Адміністративного Суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 р.». Ця постанова узагальнює значний масив практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», а також роз'яснює окремі питання правозастосування [191]. Проблемними досі залишаються протиправне віднесення інформації до конфіденційної та службової, а також неможливість відшкодування майнової та моральної шкоди. До того ж, є випадки неоднокового розуміння судами, що є належним доказом надання відповіді розпорядником, та яким чином має відбуватись забезпечення доступу до інформації [22].

Отже, діяльність Уповноваженого з прав людини в процесі здійснення охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації, захисту названого конституційного права і його поновлення спрямована на попередження правопорушень у названій сфері діяльності, їх припинення, притягнення до юридичної відповідальності і поновлення порушеного права, яке можуть вчиняти органи, службовими і посадовими особи держави і місцевого самоврядування.

Таким чином, Уповноважений з прав людини, забезпечуючи реалізацію, охорону, захист і поновлення порушеного конституційного права особи на доступ до публічної інформації, використовує особливий механізм забезпечення названого права.

Поняття механізму забезпечення прав людини органами держави та суб'єктами громадянського суспільства досліджувалося вченими теоретиками права

і конституціоналістами. Так, В.В. Букач визначає механізм забезпечення конституційних політичних прав і свобод громадян як сукупність суб'єктивних та об'єктивних чинників, що виступають необхідними умовами переводу благ, які визначені конституційними політичними правами і свободами, в практику як індивідуальної життєдіяльності кожної людини, так і функціонування інститутів громадянського суспільства, які є суб'єктами політичної системи суспільства. Тобто у зміст механізму забезпечення конституційних політичних прав і свобод пропонують включати: 1) механізм реалізації прав; 2) механізм їх охорони; 2) механізм захисту порушених прав [11-12].

А.М. Колодій і Н.В. Камінська механізм забезпечення прав і свобод людини розглядають у міжнародному і внутрішньому національному значеннях. Під механізмом забезпечення прав і свободи людини та громадянина в Україні на міжнародному рівні вони розуміють закріплені міжнародними документами та імплементовані в законодавство України норми, що гарантують здійснення конкретних дій, спрямованих на створення умов, охорону і захист прав і свобод людини і громадянина від будь-яких посягань з боку суспільства, держави та інших суб'єктів права та відновлення порушеної свободи особи. У зміст такого механізму вони включають такі структурні елементи: а) міжнародні і регіональні стандарти в галузі прав і свободи людини; б) імплементацию аналізованих міжнародних універсальних і регіональних стандартів свобод і недоторканості людини в національне право України; в) забезпечення міжнародних і регіональних стандартів прав і свобод людини в Україні [74, с. 211].

А.Ю. Олійник під механізмом реалізації прав і свобод людини і громадянина розуміє сукупність чинників, які рухають сам процес, тобто виступають необхідною передумовою переведення благ, закріплених нормою права, у практичну життєдіяльність конкретної особи. Цей процес об'єднує дві сторони: активна діяльність самої людини, яка є носієм права, та обов'язкову діяльність зобов'язаних суб'єктів, що повинні виконати обов'язок або забезпечити його здійснення [119-121]. Механізм забезпечення конституційних свобод він визначає як систему правових засобів щодо створення сприятливих умов, охорони, захисту і відновлення

права шляхом застосування компетентними міжнародними інституціями і форумами, національними органами державної влади й органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, їх посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами громадянського суспільства норм матеріального і процесуального національного права, міжнародного права в процесі реалізації конституційних свобод.

На його думку, такий механізм включає: 1) гарантії здійснення конституційних свобод; 2) систему міжнародних інституцій і форумів, органів держави і місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб, об'єднань громадян, інших суб'єктів, що гарантують конституційні свободи, охороняють, захищають і відновлюють їх в разі порушення; 3) юридичні елементи механізму їх реалізації, які охоплюють: а) конституційні норми та індивідуально-правові акти, які закріплюють суб'єктивні свободи; б) самі конституційні свободи та їх зміст; в) юридичні обов'язки органів держави, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, їх службових і посадових осіб; г) діяльність названих організацій, яка становить суть реалізації конституційної свободи; д) законність і правосвідомість людини і громадянина, що забезпечує правильне розуміння ними своїх конституційних свобод і кожної свободи окремо, шляхів їх реалізації; е) стадії реалізації кожного конкретної конституційної свободи; 4) процес практичного втілення можливості та необхідності у дійсність; 5) умови і фактори такого процесу [121, с. 190].

І.В. Ростовщиков розглядає механізм реалізації прав людини як соціально-зумовлений і юридично передбачений комплекс узгоджених дій особистостей, що мають правові можливості охороняти і захищати своє право та зобов'язаних суб'єктів, дії яких спрямовані на те, щоб особа користувалася соціальним благом, мала можливість володіти і розпоряджатися благом, яке опосередковане правом, тобто мала свободу вибору варіанту поведінки [212, с.46].

Відповідно до Закону України від 23 грудня 1997 р. «Уповноважений з прав людини бере участь у підготовці доповідей з прав людини, які подаються Україною в міжнародні організації згідно з чинними міжнародними договорами, згода на

обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [201]. Забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації потребує створення спеціального механізму.

Отже, на нашу думку, під *механізмом забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації* слід розуміти систему його повноважень, функцій, форм і методів діяльності, спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації названого права, охорону його від правопорушень, захист від правопорушників та здійснення заходів по його поновленню.

Підводячи підсумок, слід зробити такі висновки і рекомендації.

1. Аналіз вищерозглянутих джерел свідчить, що існують різні позиції авторів стосовно поняття та елементів змісту діяльності Уповноваженого з прав людини щодо забезпечення конституційних прав людини і громадянина, включаючи і право особи на доступ до публічної інформації. Забезпечення конституційного права особи про доступ до публічної інформації Уповноваженим з прав людини – це закріплена нормами Конституції і законів України, деталізована в поточному законодавстві з урахуванням міжнародно-правових стандартів його діяльність (внутрішня і зовнішня), спрямована на створення сприятливих умов реалізації даного конституційного права, його охорону, захист від порушень і правопорушників, поновлення названого порушеного права з метою здійснення парламентського контролю за додержанням законності і правопорядку в процесі його реалізації.

2. Ознаками змісту забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації є: а) діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; б) спрямована на створення умов для реалізації права, його охорону і захист та поновлення порушеного права; в) у відносинах людини і громадянина з органами державної влади й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами; г) метою діяльності є здійснення парламентського контролю за додержанням конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

3. У зміст діяльності Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини із забезпечення конституційного права людини і громадянина на доступ до публічної інформації слід включати такі елементи: 1) створення Уповноваженим з прав людини сприятливих умов для реалізації названого права; 2) охорону названого права від правопорушень; 3) захист права від порушення; 4) сприяння поновленню порушеного конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

4. Під механізмом забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації слід розуміти систему його повноважень, функцій, форм і методів діяльності, спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації названого права, охорону його від правопорушень, захист від правопорушників і здійснення заходів з його поновлення.

У результаті проведеного дослідження рекомендуємо внести зміни до ст. 212-3 ч.2 КУпАП після слів «надання недостовірної інформації» додати словами «та інші».

3.2. Створення умов для реалізації, захисту й охорони Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації

Діяльність Уповноваженого з прав людини щодо створення умов для реалізації та охорони конституційного права особи на доступу до публічної інформації в Україні не досліджувалася. І перед нами постали завдання стосовно характеристики таких змістовних елементів названого права як створення Уповноваженим з прав людини сприятливих організаційних і правових умов для реалізації названого права, а також його захисту й охорони від правопорушень у внутрішній і зовнішній діяльності Уповноваженого з прав людини.

Проблема дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації, діяльність омбудсмена України із створення умов для його реалізації та охорони дедалі більше цікавить юристів учених і практиків. Підсилюється постійний інтерес щодо названої проблеми роллю омбудсмана України в демократизації суспільства, пошуком механізмів забезпечення прав людини, включаючи і створення умов та охорону права на доступ до публічної інформації. Особливо гостро постає

названа проблема в умовах кіберзагроз та інформаційної війни, яка ведеться з боку Російської Федерації.

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

Так, К.Г. Волинка, досліджуючи забезпечення прав і свобод особи, виділяє три основні форми, а саме: а) забезпечення реалізації прав і свобод особи; б) забезпечення охорони прав і свобод особи; в) забезпечення захисту прав і свобод особи. На її думку, ці форми забезпечення прав і свобод мають ряд відмінностей, але тісно взаємопов'язані. Забезпечення реалізації прав і свобод особи, на відміну від охорони, не пов'язані з початком вчинення правопорушення і має на меті створити оптимальні умови використання індивідом соціальних благ, опосередкованих суб'єктивним правом і свободою, задоволення ним своїх інтересів і потреб. Охорона прав і свобод – це заходи, що застосовуються до факту вчинення правопорушення з метою їх попередження. Забезпечення прав і свобод не можна ототожнювати з охороною і захистом, бо це категорія ширша. Права і свободи потребують пильної уваги з боку держави і суспільства не лише тоді, коли відбувається їх протиправне порушення чи існує така загроза, а й для їх найбільш повного здійснення при сприятливих умовах [18, с. 274].

Отже, К.Г. Волинка в поняття забезпечення прав і свобод особи включає створення сприятливих умов для їх реалізації, охорону прав і свобод особи. Розглядається створення сприятливих умов для реалізації конституційного права і свободи та охорони їх від правопорушень і правопорушників у вигляді профілактичної діяльності.

Аналізу створення сприятливих умов для реалізації та охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації присвятив свою роботу О.А. Дубров. Досліджуючи реалізацію конституційного права особи на доступ до публічної інформації, він аналізує таку ознаку як нормативно-правове регулювання самого права і його забезпечення. На його думку, забезпечення названого конституційного права регулюється нормами міжнародного і національного права. Основою його правового регулювання в Україні складають міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, та Конституція України. Конституційні гарантії такого права закріплено у статтях 32, 34, 40 і 50. Зокрема, право на доступ до інформації є конституційним правом людини, яке передбачено ст. 34 Конституції України і гарантує правові можливості кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. О.А. Дубров інформує про надходження до Державної фіскальної служби 940 документів з проханням надати публічну інформацію з посиланням на Закон про доступ до публічної інформації, з них 668 (71%) — запити на інформацію і 274 (29%) за змістом є проханнями надати податкову консультацію відповідно до Податкового кодексу або зверненнями відповідно до Закону про звернення громадян. З урахуванням викладеного він пропонує платникам податків розглянути деякі положення законодавчих актів у сфері звернень, що регулюються спеціальними законами та внести до відповідних законів зміни [39].

Тобто, О.А. Дубров не лише характеризує міжнародні і внутрішні національні нормативно-правові акти, що регулюють забезпечення (створення сприятливих умов для реалізації і охорону) конституційного права особи на доступ до публічної інформації, а й пропонує внести зміни у деякі закони..

Н.І. Карпачова, досліджуючи право на інформацію щодо його забезпечення при створенні сприятливих умов для реалізації та при охороні підкреслює ознаку регулювання названого права нормами міжнародного права та нормами національного законодавства. Наголошується, що можливість збирати, зберігати, використовувати і розповсюджувати інформацію в Україні перебуває у небезпеці, а

основним порушником реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації є державні інституції. На її думку, хто бореться проти права людини на інформацію, той бореться проти того, щоб Україна була демократичною, правовою державою. Тому пропонується удосконалення законодавства про інформацію та форм і методів для створення умов щодо реалізації названого права і його охорони [66, с. 247-273].

Отже, Н.І. Карпачова, серед ознак створення умов реалізації та охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації, розглядає ознаку регулювання названих правовідносин нормами міжнародного права і національного законодавства України, пропонує удосконалення законодавства про інформацію, повноважень Уповноваженого з прав людини.

А. М. Колодій та А.Ю. Олійник досліджують проблему створення умов та охорону доступу до відкритої інформації, виокремлюючи ряд шляхів такого доступу: а) систематичне опублікування публічної інформації в офіційних друкованих виданнях; б) поширення її засобами масової комунікації; в) надання інформації на вимогу органами держави юридичними особами. Вони підкреслюють, що головні ідеї доступу до інформації закріплюються в міжнародних актах: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. 18), Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини (ст. 10) та національному праві України (ст. 34 Конституції України, Закон України «Про інформацію» 1992 р.) [74, с. 182-183]. Тобто, згадані вчені серед ознак створення умов реалізації та охорони конституційного права особи на публічну інформацію виділяють ознаку їх закріплення нормами міжнародного права та національного законодавства України, наголошують на існуванні різних видів інформації та виокремлюють декілька шляхів доступу до публічної інформації.

В.В. Лутковська, досліджуючи конституційне право на інформацію, підкреслює, що відкритість і прозорість влади забезпечується шляхом публікації публічної інформації і надання за запитами фізичних осіб можливості доступу до такої інформації. Прийняття нових редакцій законів України «Про інформацію» і «Про доступ до публічної інформації» стали важливим кроком на шляху до

покращення стану забезпечення права на публічну інформацію в Україні. Це дозволяє удосконалити контроль над владою з боку громадянського суспільства. Лише обізнане у своїх правах суспільство може здійснювати контроль за діяльністю влади і охороняти свої права. У той же час створення умов для реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації, їх охорона передбачають подальше удосконалення норм міжнародного права і норм законодавства України, втілення їх змісту в позитивну практику. Право на доступ до публічної інформації потребує ефективних механізмів контролю за його забезпеченням, а також удосконалення повноважень, форм і методів діяльності Уповноваженого з прав людини [98].

Отже, В.В. Лутковська до ознак поняття створення сприятливих умов для реалізації та охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації відносить його міжнародне і національне регулювання нормами права, пошук ефективних механізмів такого регулювання. Крім того, вона пропонує удосконалити законодавство в частині повноважень, форм і методів діяльності Уповноваженого з прав людини щодо створення сприятливих умов для реалізації та охорони досліджуваного права.

Цікавими щодо удосконалення повноважень українського омбудсмана є пропозиції О.В. Марцеляка, який констатує, що спектр правових засобів впливу з боку Уповноваженого з прав людини на органи, що порушили права людини, закріплені чинним законодавством, не є різноманітним (подання та конституційне подання). На його думку, це дає підстави стверджувати, що потребують свого законодавчого визнання і врегулювання інші акти реагування, які Уповноважений з прав людини використовує у своїй практиці, – заяви, звернення, відкриті листи. Також необхідним є внесення відповідних змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» з метою посилення імперативності його рішень. Згаданий дослідник вважає, що аналіз повноважень українського омбудсмана дозволяє зробити висновок і про те, що існує потреба в удосконаленні його статусу через надання омбудсманові права законодавчої ініціативи, права звернення із заявою щодо відновлення порушених прав громадян

до Верховного Суду України і міжнародних правозахисних організацій, а також права керуватися при розгляді звернень критеріями об'єктивності, доцільності, справедливості дій органів і посадових осіб [104].

Як бачимо, О.В. Марцеляк в якості ознак створення омбудсманом України сприятливих умов для реалізації та охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації розглядає норми законодавства України, що регулюють повноваження, форми і методи діяльності Уповноваженого з прав людини та пропонує їх удосконалення.

О.В. Негодченко розглядає гарантії забезпечення прав і свобод людини і підкреслює, що одною з таких гарантій є звернення за захистом особи своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. У той же час О.В. Негодченко наголошує на тому, що в українського омбудсмана немає достатніх повноважень для ефективного здійснення функції створення сприятливих умов та охорони прав і свобод людини. Статус омбудсмана слід удосконалювати в напрямку надання йому повноважень юридичного представництва тих осіб, які звернулися до нього за забезпеченням своїх прав. Він також пропонує надати омбудсмену повноваження для проведення дізнання і, навіть, розслідування найважливіших справ, щодо порушень прав і свобод особи [115, с. 256-257].

Отже, О.В. Негодченко для удосконалення діяльності Уповноваженого з прав людини щодо створення умов реалізації та охорони конституційних прав і свобод (включаючи і право на доступ до публічної інформації), пропонує внесення змін в його нормативний статус, надавши йому права юридичного представника та слідчого у справах про порушення конституційних прав і свобод особи. Проте, ми не цілком погоджуємось з пропозицією надання омбудсмену повноваження для проведення дізнання і розслідування найважливіших справ, щодо порушень прав і свобод особи. Переконані, це перевантажить доволі насичену діяльність вітчизняного омбудсмана, до певної міри дублюватимуться його функції з іншими органами влади.

А.Ю. Олійник підкреслює, що з метою сприяння правовій інформованості населення та захисту конфіденційної інформації про особу, омбудсмен України

виступає додатковим засобом забезпечення свобод людини і громадянина щодо інших правозахисних механізмів, усуває прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського і відомчого контролю за адміністративними органами. Його діяльність доповнює існуючі засоби забезпечення конституційних свобод зі створення умов реалізації свободи інформації та охорони, не відмінняє їх існуючих засобів і не тягне перегляду компетенції органів держави, які забезпечують створення сприятливих умов та охорону прав і свобод людини і громадянина (включаючи право на доступ до публічної інформації) [119].

Отже, А.Ю. Олійник діяльність зі створення омбудсманом України сприятливих умов для реалізації конституційної свободи на доступ до публічної інформації та її охорони від правопорушників і правопорушень, відносить до повноважень, форм і методів діяльності Уповноваженого з прав людини із забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

А.І. Хальота досліджує право особи звертатися до Уповноваженого з прав людини за забезпеченням своїх конституційних прав і свобод (включаючи і право на доступ до публічної інформації). Розглядаючи поняття та види особистих прав і свобод людини та громадянина, він підкреслює їх подвійну юридичну природу: як можливості користуватися певним соціальним благом і як гарантії забезпечення реалізації усіх інших прав і свобод. Аналізуючи повноваження, форми і методи діяльності Уповноваженого з прав людини щодо створення умов і охорони від правопорушень прав і свобод людини і громадянина в Україні, підкреслюється, що Уповноважений з прав людини є державним службовцем, який здійснює парламентський контроль за додержанням прав і свобод людини і громадянина в Україні [235, с. 78-79].

Як бачимо, А.І. Хальота розглядає діяльність Уповноваженого з прав людини як державного службовця, що здійснює парламентський контроль за реалізацією конституційних прав і свобод людини і громадянина (включаючи конституційне право на доступ до публічної інформації) і забезпечує їх реалізацію. Елементами забезпечення названого права Уповноваженим з прав людини є створення ним

сприятливих умов для реалізації названого права та охорона від правопорушень і правопорушників.

Розглянувши різні позиції авторів щодо елементів змісту забезпечення конституційних прав і свобод особи (включаючи і її конституційне право на інформацію та на доступ до публічної інформації), можемо сформулювати ознаки щодо створення омбудсманом України сприятливих умов для реалізації та охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Такими ознаками, на нашу думку, є:

1) закріплення елементів забезпечення вищеназваного права нормами міжнародного права, національного права і законодавства;

2) діяльність Уповноваженого з прав людини зі створення сприятливих умов для реалізації та охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації;

3) здійснення Уповноваженим з прав людини повноважень, форм і методів такої діяльності;

4) користування особою можливістю безперешкодного доступу до публічної інформації.

У попередніх розділах проаналізовано міжнародні договори, що містять норми права, які закріплюють елементи забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації і якими керується Уповноважений з прав людини, створюючи умови для реалізації названого права та його охорони. Норми національного права і законодавства містяться в Конституції і законах України. Конституція України (ст. 34) закріплює, що 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 власний вибір. На нашу думку, дану статтю для уточнення правової природи доступу до публічної інформації слід доповнити такою нормою: «Порядок доступу до інформації регулюється законом».

Серед законів України, які регулюють доступ кожного до публічної інформації та порядок його забезпечення, слід назвати такі: Закон від 2 жовтня 1992 р., Закон

від 21 травня 1997 р.; Закон від 23 грудня 1997 р.; Закон від 9 квітня 1999 р.; Закон від 13 січня 2011 р.; Закон від 27 лютого 2014 р. та ін.

Закон України «Про інформацію» 1992 р. поділяє всю інформацію на відкриту і з обмеженим доступом. Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом (ст. 20). Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація (ст. 21). До інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості: 1) про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; 2) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей; 3) про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; 4) про факти порушення прав і свобод людини і громадянина; 5) про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; 6) інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 21) [179].

Отже, Уповноважений з прав людини, діючи в межах Закону від 2 жовтня 1992 р., зобов'язаний створювати сприятливі умови для реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації шляхом не допущення обмежень відомостей, що закріплені в ст. 21 названого закону і вимагати від органів державної влади й органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів інформаційних правовідносин не порушувати названу норму права.

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

Одним з обов'язків Уповноваженого з прав людини є здійснення парламентського контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації (ст. 14) [201]. Аналіз повноважень Уповноваженого щодо забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації свідчить про недостатню урегульованість законом його функцій та компетенції. Пропонуємо ст. 14 доповнити після слів «публічної інформації» такими словами «шляхом створення сприятливих умов для його реалізації, охорони і захисту від правопорушень та участі у поновленні порушеного права і відшкодування спричинених збитків».

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

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» 2011 р. парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим з прав людини (ст. 17). На нашу думку, названу норму слід доповнити такою нормою: «Здійснення парламентського контролю Уповноваженим з прав людини реалізується шляхом створення сприятливих умов для реалізації названого права, охорони його від правопорушень і правопорушників та захисту, в разі порушення названого права і здійснення заходів по відновленню порушеного права, притягненню винних до юридичної відповідальності та відшкодуванню спричиненої матеріальної і моральної шкоди фізичній особі порушенням її конституційного права». Крім названої норми, слід доповнити п. 1, ст. 23 Закону від 13 січня 2011 р. після слів «вищого органу» доповнити словами «Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» і далі за текстом [162].

Отже, Закон від 13 січня 2011 р. закріплює повноваження Уповноваженого з прав людини щодо створення сприятливих умов для реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації, охорони від правопорушень і правопорушників. Запропоновані доповнення сприятимуть удосконаленню повноважень омбудсмена України в забезпеченні даного конституційного права.

Діяльність Уповноваженого з прав людини щодо створення сприятливих умов для реалізації і охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації здійснюється в межах його компетенції, визначеними формами та методами. Його компетенція в межах предмету відання та прав і обов'язків закріплена в діючих нормативно-правових актах. Так, ст. 2 Закону від 23 грудня 1997 р. визначає, що предметом відання Уповноваженого з прав людини є «відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами» [201].

З метою створення сприятливих умов для реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації та охорони названого права Уповноважений з прав людини має право: 1) невідкладного прийому керівниками держаних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами; 2) бути присутнім на засіданнях законодавчого, виконавчих, судових та інших колегіальних органів; 3) звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням: а) про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина; б) про офіційне тлумачення Конституції України та законів України; 4) безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях; 5) на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах; 6) вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування,

підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; 7) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі; 8) відвідувати без попереднього повідомлення про час і мету відвідування такі місця: а) місця, в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону, в тому числі ізолятори тимчасового тримання та інші місця (ст.13 п. 8 Закону від 23 грудня 1997 р.) перелік яких не є вичерпним; 9) опитувати осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 8 цієї статті, та отримувати інформацію стосовно поводження з цими особами і умов їх тримання; 10) бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим; 11) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації для вжиття цими органами заходів щодо профілактики та попередження правопорушень у названій сфері реалізації прав; 12) перевіряти стан додержання названого вище конституційного права відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, здійснюють виконання судових рішень, вносити в установленому порядку пропозиції щодо поліпшення діяльності таких органів у названій сфері; 13) здійснювати контроль за забезпеченням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків при реалізації ними конституційного права на доступ до публічної інформації; 14) здійснювати інші повноваження, визначені законом (ст. 13 Закону від 23 грудня 1997 р.).

Реалізуючи перелічені права Уповноважений з прав людини зобов'язаний: 1) додержуватися Конституції України і законів України, інших правових актів, прав та охоронюваних законом інтересів людини і громадянина, забезпечувати виконання покладених на нього функцій, повною мірою використовувати надані йому права; 2)

зберігати конфіденційну інформацію і після припинення повноважень, у разі розголошення таких відомостей нести відповідальність у встановленому законом порядку; 3) не розголошувати отримані відомості про особисте життя заявника та інших причетних до заяви осіб без їх згоди; 4) здійснювати парламентський контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації, інші зобов'язання за законами України. Секретаріат Уповноваженого з прав людини за дорученням Уповноваженого з прав людини забезпечує оприлюднення та надання інформації за запитами, адресованими Уповноваженому з прав людини, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 14 Закону від 23 грудня 1997 р.) [201].

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

Конституційне подання Уповноваженого з прав людини – це акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта АР Крим, які регулюють питання доступу до публічної інформації або з метою дати офіційне тлумачення норм Конституції України та законів України, якими регулюються питання доступу до публічної інформації [201].

Подання Уповноваженого з прав людини як форма реагування використовується омбудсменом України для усунення виявлених порушень конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Уповноважений з прав людини для створення умов щодо реалізації та охорони права на доступ до публічної інформації може вносити в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері забезпечення названого права.

Організаційними формами діяльності Уповноваженого з прав людини щодо створення умов та охорони реалізації права на доступ до публічної інформації є: а) здійснення парламентського контролю самостійно; б) організація названої діяльності через Секретаріат, консультативну раду, своїх представників.

Для попередження порушень конституційного права особи на доступ до публічної інформації Уповноважений з прав людини може організовувати здійснення парламентського контролю самостійно або може створювати допоміжні організаційні структури. Одною з таких організаційних форм реалізації повноважень Уповноваженого з прав людини є утворюваний ним Секретаріат. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, правове, науково-консультативне, інформаційно-аналітичне, науково-експертне, контрольне, матеріально-технічне, фінансове та інше забезпечення діяльності Уповноваженого з прав людини з метою здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційного права особи на доступ до публічної інформації та реалізації інших прав і свобод людини і громадянина. За дорученням Уповноваженого з прав людини працівники Секретаріату мають право діяти від його імені та представляти його інтереси з усіма правами, що надані чинним законодавством України [173].

При Уповноваженому з прав людини з метою надання консультаційної підтримки, проведення наукових досліджень, а також вивчення пропозицій щодо поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина може створюватися консультативна рада (яка може діяти і на громадських засадах) з осіб, які мають досвід роботи в захисті прав і свобод людини. Основними формами роботи Ради є чергові й позачергові засідання, створення і діяльність постійних і тимчасових експертних робочих груп (далі – експертні групи) [173-174].

Так, 2012 р. створено Експертну раду з питань доступу до публічної інформації при Уповноваженому з прав людини. Її завдання – сприяти забезпеченню права на доступ до публічної інформації, зростанню по-інформованості суспільства (включаючи і громадські організації) щодо правових можливостей такого доступу.

Уповноважений з прав людини має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених ВР України. Організація діяльності та межі

повноважень представників Уповноваженого з прав людини регулюються Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яке затверджується Уповноваженим з прав людини (ст.11) [173].

Отже, *створення Уповноваженим з прав людини умов для здійснення та охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації* – це урегульована нормами національного законодавства з урахуванням міжнародно-правових стандартів діяльність Уповноваженого з прав людини із застосування своїх повноважень, форм і методів діяльності для попередження правопорушень щодо реалізації особою можливості доступу до публічної інформації на свій розсуд.

Відповідно до законодавства України Уповноважений з прав людини здійснює захист усіх прав і свобод (включаючи конституційне право особи на доступ до публічної інформації) у сфері правовідносин, що виникають при їх реалізації громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Він має здійснювати усі необхідні заходи, передбачені законодавством України щодо поновлення порушеного права [201].

У науковій літературі підкреслюються важливі теоретичні проблеми для науки конституційного права, їх зв'язок з практикою реалізацією права особи на доступ до публічної інформації. Йдеться про проблеми захисту та поновлення усіх конституційних прав і свобод, окремих їх груп та конкретних прав і свобод людини і громадянина від протиправних посягань на них з боку органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Захист і поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації як елемента забезпечення ним названого права в Україні ще не досліджувався. Тому перед нами постали завдання стосовно з'ясування поняття, ознак захисту і поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації, його повноважень, функцій, форм і методів діяльності в названій сфері діяльності.

Існуючі праці вчених з названої проблематики можна поділити на декілька груп, пов'язаних із захистом Уповноваженим з прав людини: а) усіх прав і свобод людини і громадянина; б) окремих груп прав і свобод (громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних, особистих); в) захист окремих прав чи окремих свобод; г) захист права на доступ до публічної інформації.

Так, Н.О. Задорожна підкреслює, що інститут омбудсмана є необхідним елементом національної системи захисту прав людини і розглядає його як елемент механізму захисту прав людини і громадянина. Характеризується незалежність омбудсмана, максимальну неформальність та гнучкість процедури звернення за захистом прав і розгляду звернень, різні його моделі та функції захисту [46, с. 94]. Отже, Н.О. Задорожна розглядає інститут омбудсмана як елемент механізму захисту прав людини і громадянина.

К.О. Закоморна вважає, що незалежність Уповноваженого з прав людини доводиться його функціональною самостійністю від органу, що його призначає. Названа ознака досягається такими способами: а) існуванням неоднакового порядку призначення Уповноваженого з прав людини; б) визначенням чіткої регламентації його припинення повноважень та звільнення з посади; в) законодавчою заборобою чинити будь-який тиск на Уповноваженого з прав людини; г) продовженням функціонування Уповноваженого з прав людини після строкового чи дострокового припинення повноважень органом, який призначив омбудсмана [47]. Тобто, К.О. Закоморна доходить висновку, що Уповноважений з прав людини здійснює захист конституційних прав і свобод (включаючи право на доступ до публічної інформації), незалежно від діяльності Верховної Ради України, що має важливе практичне значення для його належної реалізації.

Той факт, що Уповноважений з прав людини як захисник конституційного права особи на доступ до публічної інформації здійснює парламентський контроль за додержанням прав людини підкреслюють О.В. Марцеляк, Н.В. Камінська і Ю.М. Тодика. Вони досліджують різні моделі омбудсмана і виділяють законодавчу (парламентську) та виконавчу моделі, квазіомбудсманів, колегіальні омбудсманські служби, спеціалізованих омбудсманів, регіональних та місцевих омбудсманів та

розглядають омбудсмана України як парламентського [231]. Отже, Н.В.Камінська, Ю.М. Тодика і О.В. Марцеляк наголошують на існуванні різних світових моделей омбудсмана та підкреслюють, що Уповноважений з прав людини захищає конституційні права і свободи людини і громадянина в процесі здійснення парламентського контролю за додержанням названих конституційних прав (включаючи і право на доступ до публічної інформації).

В.Ф. Погорілко і Г.А. Шпиталенко відносять право на захист до особистих конституційних гарантій і підкреслюють, що воно займає важливе місце серед прав і свобод людини і громадянина. Конституція України (ст. 55) закріплює, що кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого з прав людини [139, с. 194]. Тобто, В.Ф. Погорілко і Г.А. Шпиталенко захист Уповноваженим з прав людини конституційних прав і свобод (і право на доступ до публічної інформації) відносять до засобів конституційного гарантування реалізації названого права.

Уповноважений з прав людини здійснює захист і поновлення окремих груп конституційних прав і свобод (громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних, особистих тощо) [95]. Так, О.Б. Горова досліджує конституційні громадянські права людини в Україні, механізми їх захисту з боку правоохоронних органів держави і розглядає Уповноваженого з прав людини як посадову особу держави, діяльність якої прямо пов'язана із захистом конституційних громадянських прав людини і громадянина. Вона підкреслює, що захист громадянських прав перестав бути проблемою конкретної держави і має міждержавний характер, а український омбудсман і омбудсмани багатьох країн світу є активним захисником громадянських прав людини і громадянина в межах території України. за її межами щодо громадян України [26]. Отже, О.Б. Горова однією з ознак захисту Уповноваженим з прав людини називає його міжнародно-правові можливості на підставі міжнародного і національного законодавства.

А.І. Хальота обґрунтовує важливість захисту прав людини шляхом звернення особи до Уповноваженого з прав людини (ч. 3 ст. 55 Конституції України) з метою звільнення від чиновницького свавілля у вигляді як незаконних дій, так і їх бездіяльності, від їх незаконних рішень та наказів, у результаті чого порушуються

права та свободи людини, підривається авторитет державної влади в Україні, порушується режим законності та правопорядку. На наше переконання, це недопустимо при розвитку правової держави і такі негативні правові явища потребують викорінення. Держава (включаючи і Уповноваженого з прав людини) здійснює діяльність з попередження правопорушень органами держави та її посадовими особами, контроль за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, припиняє правопорушення, вчиняє дії, спрямовані на притягнення винних до юридичної відповідальності. У свою чергу, держава дає можливість кожній людині брати участь у подоланні бюрократії, некомпетентності і небажанні посадовців виконувати свої обов'язки. Дані можливості закріплені в Конституції України як конституційні особисті права людини протидіяти чиновницькому свавіллю. Серед інших сюди можна віднести і звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого з прав людини [235].

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

В.В. Букач досліджує захист і поновлення Уповноваженим з прав людини політичних конституційних прав і свобод людини і громадянина. На його думку, звернення до Уповноваженого з прав людини за захистом і поновленням порушеного конституційного політичного права закріплено ст. 55, 85, п.17, 101 Конституції України [12, с. 115, 117]. Отже, однією з ознак захисту і поновлення Уповноваженим з прав людини конституційних прав вважається їх конституційне закріплення і регулювання.

Важливим є аналіз компетенції, функцій, форм і методів діяльності Уповноваженого з прав людини щодо захисту і поновлення названих конституційних свобод. Підкреслимо, що його діяльність не підміняє інші засоби такого захисту, а є самостійною гарантією забезпечення названих свобод.

Заслуховування парламентом України доповідей Уповноваженого з прав людини щодо захисту і поновлення конституційних свобод, їх оприлюднення є важливим джерелом інформації суб'єктів громадянського суспільства, сприяє удосконаленню діяльності Президента України, КМУ, центральних і місцевих органів виконавчої влади, судових, контрольно-наглядових органів щодо захисту і поновлення конституційних свобод людини і громадянина [249-250].

Не менш важливими у характеристиці ознак захисту і поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації є аналіз праць авторів щодо окремих конституційних прав. У першій щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини Н.І. Карпачова навела значну кількість прикладів порушень прав людини і громадянина, включаючи і право особи вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Стверджувалось, що доступ фізичної особи до публічної інформації обмежується відсутністю вільного її поширення з боку ЗМІ, про неадекватну діяльність судових органів, які здебільшого захищають інтереси чиновників, а не фізичних осіб щодо їх свободи доступу до публічної інформації, прямі заборони з боку чиновників розпорядникам публічної інформації надавати таку інформацію фізичним особам і ЗМІ та інші приклади порушень ст. 34 Конституції України [66, с. 247-273].

Верховна Рада України 24 квітня 2012 р. на посаду Уповноваженого з прав людини призначила В.В. Лутковську [192], яка визначила пріоритетні напрямки своєї діяльності:

- реалізація національного превентивного механізму за моделлю «Омбудсман +»;
- дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав;
- дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності;
- дотримання прав на доступ до інформації та захисту персональних даних.

Одним з основних напрямків роботи українського омбудсмана є забезпечення права доступу до публічної інформації, включаючи і його захист. Для ефективної діяльності Уповноваженого з прав людини із захисту конституційного права особи на доступ до публічної інформації в структурі його Секретаріату утворено

управління з питань права на доступ до інформації та експертну раду з питань свободи інформації [95]. Свою діяльність В.В. Лутковська розпочала зі зміни інформаційної політики, що було продемонстровано проведенням публічного обговорення пріоритетних напрямів діяльності Уповноваженого з прав людини та запровадження інституту представників омбудсмена за напрямками, що ініційовані (включаючи і захист конституційного права доступу до публічної інформації) у 2012 р.. Отже, В.В. Лутковська серед ознак захисту Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації називає такі складові організаційної діяльності як функції, повноваження, форми і методи.

На сьогодні в структурі Секретаріату Уповноваженого з прав людини функціонують Представник Уповноваженого з питань дотримання права на інформацію та представництва в Конституційному Суді України, начальник Управління з питань дотримання права на інформацію та представництва в Конституційному Суді України тощо [127].

Проаналізувавши позиції різних авторів щодо поняття та змісту захисту омбудсманом України прав і свобод людини та громадянина, практику його функціонування, сформулюємо ознаки захисту та поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації:

а) діяльність Уповноваженого з прав людини; б) межі названої діяльності, встановлені існуючими актами національного законодавства; в) повноваження, функції, організаційні і правові форми та методи; г) припинення правопорушення і притягнення правопорушника до юридичної відповідальності; ґ) поновлення порушеного права та відшкодування спричиненої шкоди [95].

Діяльність Уповноваженого з прав людини спрямована на захист та поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це процес взаємодії Уповноваженого з прав людини у відносинах, що виникають при реалізації особою названого права та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, що зобов'язані виконувати свої обов'язки, з метою припинення порушення права, притягнення винних до юридичної відповідальності, поновлення порушеного права та відшкодування

спричиненої шкоди. Така діяльність базується на принципах: а) верховенства права та законності; б) пріоритеті прав людини та громадянина; в) оперативного реагування на порушення; невтручання у законну діяльність правоохоронних та інших органів держави; г) взаємодії з інститутами публічної влади, громадськими організаціями.

Уповноважений з прав людини, здійснюючи визначені нормами права дії щодо захисту конституційного права на доступ до публічної інформації та його поновлення, реалізує принципи верховенства права та законності [95]. Межі його діяльності встановлені міжнародно-правовими нормами, згоду на обов'язковість яких надала ВР України і які регулюють правовідносини в Україні поряд з внутрішньодержавними нормами права. Останні містяться в Конституції України, Законах України: Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини 1997 р.; Про доступ до публічної інформації 2011 р.; Про державну службу 2011 р. та ін.

В основу своєї діяльності Уповноважений з прав людини покладає пріоритети прав людини та громадянина і здійснює парламентський контроль за виконанням обов'язків з боку органів держави, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. У разі виявлення порушення конституційного права особи на доступ до публічної інформації, Уповноважений з прав людини одержує відомості щодо порушення названого права, досліджує факти такого порушення, складає висновок і акт реагування на правопорушення. Для отримання інформації щодо порушення названого права, Уповноважений з прав людини може безперешкодно відвідувати будь-які органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, в тому числі місця тримання затриманих, установи пенітенціарної системи, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання. Досліджуючи факти порушення конституційного права Уповноважений з прав людини може: а) запрошувати фізичних, посадових та службових осіб для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі; б) знайомитися з документами, у тому числі таємними, в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, установах,

організаціях, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах та здійснювати інші дії, спрямовані на встановлення істини по справі [95,201].

У своїй діяльності Уповноважений з прав людини оперативно реагує на порушення шляхом направлення подань до названих органів і посадових осіб та не втручається у законну діяльність правоохоронних органів, інших органів держави і місцевого самоврядування. Його діяльність доповнює існуючі засоби захисту конституційного права особи на доступ до публічної інформації, не відмінняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод [95].

Здійснюючи свою діяльність, Уповноважений з прав людини організує взаємодію з владними інституціями та громадськими об'єднаннями. Органи державної влади та місцевого самоврядування, громадські об'єднання, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, посадові та службові особи, до яких звернувся Уповноважений, зобов'язані співпрацювати з ним і подавати йому необхідну допомогу, зокрема: 1) забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у т. ч. на засадах, визначених нормативними актами про охорону державної та службової таємниць; 2) надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень. Відмова органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб від співпраці, а також умисне приховування або надання неправдивих даних, будь-яке незаконне втручання в діяльність Уповноваженого з метою протидії тягнуть за собою відповідальність згідно з чинним законодавством [236, с 32-33].

Омбудсман приділяє велику увагу формуванню нової стратегії зв'язків з громадськістю. Для налагодження співпраці з громадськими організаціями на засадах прозорості і відкритості при Уповноваженому створено Консультативну раду, до її складу увійшли представники правозахисних організацій, профспілкові діячі, журналісти і науковці (28 осіб) [71].

Механізм захисту і поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації включає:

повноваження, функції, організаційні і правові форми та методи його діяльності. Повноваження (права й обов'язки) Уповноваженого з прав людини щодо захисту конституційного права особи на доступ до публічної інформації та його поновлення закріплюються в Законі від 23 грудня 1997 р. (розділ четвертий). До основних таких повноважень віднесено:

1) право невідкладного прийому керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами з питань захисту та поновлення права особи на доступ до публічної інформації;

2) право бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів з питань захисту та поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації;

3) право звертатися до Конституційного Суду України з поданням: а) про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АР Крим, які стосуються захисту та поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації; б) про офіційне тлумачення Конституції України та законів України щодо захисту та поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації;

4) право вносити в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері захисту та поновлення конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації;

5) право безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях у разі захисту та поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації;

6) право на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах державної

влади та місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах для потреб захисту та поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації;

7) право вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків для потреб захисту та поновлення права особи на доступ до публічної інформації;

8) право запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі вчинених правопорушень та поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації;

9) право відвідувати без попереднього повідомлення про час і мету відвідування місця, в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону для потреб припинення правопорушень та поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації, опитувати осіб, які перебувають у названих місцях та отримувати інформацію стосовно поводження з ними і щодо умов їх тримання;

10) право бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим для захисту і поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації;

11) з метою захисту та поновлення права особи на доступ до публічної інформації особисто або через свого представника в установленому законом порядку: а) звертатися до суду про захист названого права осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самотійно захистити свої права і свободи; брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами,

клопотаннями (поданнями); б) вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями) інших осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду; в) ініціювати незалежно від його участі у судовому провадженні перегляд судових рішень;

12) право направляти у відповідні органи акти реагування у разі виявлення порушень конституційного права особи на доступ до публічної інформації для вжиття цими органами відповідних заходів;

13) право перевіряти стан додержання названого права відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, здійснюють виконання судових рішень, вносити в установленому порядку пропозиції щодо поліпшення діяльності таких органів у цій сфері;

14) право здійснювати контроль за забезпеченням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в процесі захисту і поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації;

15) право здійснювати інші повноваження, визначені законом у сфері захисту і поновлення права особи на доступ до публічної інформації.

Уповноважений з прав людини, здійснюючи захист і поновлення права особи на доступ до публічної інформації зобов'язаний: 1) додержуватися Конституції України і законів України, інших правових актів, прав та охоронюваних законом інтересів людини і громадянина, забезпечувати виконання покладених на нього функцій та повною мірою використовувати надані йому права в процесі захисту та поновлення досліджуваного права особи на доступ до публічної інформації; 2) зберігати конфіденційну інформацію як під час захисту і поновлення даного права особи на доступ до публічної інформації, так і після припинення його повноважень; 3) нести юридичну відповідальність у разі розголошення таких відомостей у встановленому законодавством порядку; 4) не розголошувати отримані відомості про особисте життя заявника та інших причетних до заяви осіб без їхньої згоди; 5) здійснювати парламентський контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації; 6) доручати секретаріату забезпечувати оприлюднення та надання публічної інформації за запитами, адресованими Уповноваженому з прав людини.

На нашу думку, названими зобов'язаннями не вичерпуються його обов'язки. Ми пропонуємо доповнити ст. 14 Закону від 23 грудня 1997 р. такою нормою: «Уповноважений з прав людини здійснює інші обов'язки, що закріплені законодавством України».

Функції Уповноваженого з прав людини щодо захисту і поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це напрямки його діяльності щодо припинення правопорушення та притягнення правопорушника до юридичної відповідальності у сфері доступу особи до публічної інформації та прийняття в межах визначеної нормами права компетенції, форм і методів діяльності відповідних заходів поновлення порушеного права і відшкодування заподіяної шкоди.

Пропонуються різними авторами функції Уповноваженого з прав людини у сфері захисту права на доступ до публічної інформації. Так, Д.М. Котляр до функцій Уповноваженого у сфері реалізації права на доступ до публічної інформації відносить: 1) розгляд скарг на порушення законодавства про доступ до публічної інформації; 2) перевірка (на підставі звернення або за власною ініціативою) діяльності розпорядників на відповідність законодавству про доступ до публічної інформації; 3) посередництво у вирішенні спору між запитувачем та розпорядником; 4) сприяння обізнаності з механізмами реалізації права на доступ до публічної інформації, видання роз'яснень і рекомендацій; 5) організація навчання з питань доступу до публічної інформації; 6) підготовка щорічного звіту щодо стану реалізації права на доступ до публічної інформації [81, с. 65].

Організаційні і правові форми та методи його діяльності мають значення для захисту і поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Формами діяльності щодо захисту і поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це види правової і організаційної роботи Уповноваженого з прав людини щодо припинення правопорушення та притягнення правопорушника до юридичної відповідальності у сфері доступу особи до публічної інформації. Такими організаційними формами є: розгляд звернень громадян, індивідуальний прийом

гомадян; забезпечення такого розгляду та прийому рацівниками Секретаріату; наради з керівниками та рацівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій; участь у засіданнях, нарадах органів державної влади, колегії прокуратури України та інших органів; участь у засіданнях органів місцевого самоврядування; моніторинг місць тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установ відбування покарань та примусового лікування; участь у судових засіданнях; подання альтернативних звітів щодо стану дотримання прав людей міжнародним організаціям; участь у науково-практичних конференціях; прес-конференції, написання статей, інтерв'ю.

Серед правових форм діяльності Уповноваженого пріоритетне місце посідають контрольна і правозастосовча. Установча та нормотворча форми стосуються лише внутріорганізаційних питань діяльності Уповноваженого та його секретаріату, а інтерпретаційна форма не застосовується.

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб. На практиці поряд з поданням і конституційним поданням Уповноважений з прав людини використовує й інші, не передбачені законом форми впливу на посадових осіб, що порушили права людини. До їх числа слід віднести оприлюднення заяв, звернень Уповноваженого з прав людини, надсилання відкритих листів до вищих органів державної влади та їх посадових осіб [127].

Методи діяльності Уповноваженого з прав людини щодо захисту та поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це засоби, способи і прийоми, за допомогою яких Уповноважений з прав людини здійснює в межах своїх повноважень форми діяльності щодо захисту і поновлення конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Припинення правопорушення і притягнення правопорушника до юридичної відповідальності можна охарактеризувати існуючою судовою практикою. Цікавою

для статистики є інформація про відповідачів у справах про доступ до публічної інформації. Кількість справ з одним відповідачем може свідчити на практиці і про кількість запитів до нього в цілому. У більшості справ, розглянутих адміністративними судами, відповідачами були органи місцевого самоврядування (26%), потім – органи міліції/ поліції (18%), органи прокуратури (16%). Тому робимо висновок, що найбільше інформаційних запитів подається до цих органів, і саме вони становлять інтерес громадян. Уже є вирішені справи про адміністративне правопорушення. Відповідно до ст. 212-3 КУпАП неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень» і «Про засади запобігання і протидії корупції», - тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [244-245].

Поновлення порушеного права та відшкодування спричиненої шкоди є однією з важливих напрямів діяльності Уповноваженого з прав людини щодо забезпечення порушеного права особи доступу до публічної інформації. Судова практика в Україні свідчить про недостатню роботу Уповноваженого з прав людини в цьому напрямку. Так, згідно Закону України «Про доступ до публічної інформації», особи, чий права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди. Справді, протягом відповідного періоду суди України розглянули 20 справ, де позивачі просили про відшкодування шкоди, у більшості випадків моральної.

При цьому суди, посилаючись на відсутність обставин, що підтверджують спричинення позивачу моральної шкоди, не отримання підтвердження доказів позивачів, не встановлено причинного зв'язку між шкодою і протиправним діянням відповідача, відмовляють у її відшкодуванні. Так, Хмельницький окружний адміністративний суд у справі №2270/7307/12 (<http://reyestr.court.gov.ua/Review/29029041>) прийшов висновку, що позивач у зв'язку з неотриманням

відповіді на заяву має право на відшкодування моральної шкоди, як передбачено Законом, разом з тим достатньою підставою для її відшкодування є задоволення позову в частині визнання бездіяльності відповідача протиправною. Тобто, навіть в даній справі позивач не отримав грошової компенсації, на яку розраховував. В окремих випадках позивачам вдалось відшкодувати витрати на правову допомогу та на прибуття до суду, а також відшкодувати судові витрати.

У справі №2а-16530/12/2670 Окружний адміністративний суд м. Києва (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29972737>) присудив за рахунок Державного бюджету України відшкодувати на користь позивача понесені ним судові витрати у розмірі 462,01 грн. У справі №398/123/13 а Олександрійський міськрайонний суд Кіровоградської області (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30305329>) вирішив стягнути з місцевого бюджету витрати на правову допомогу в розмірі 250 гривень. За постановою Вінницького міського суду у справі №212/8876/2012 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29240356>) на користь позивача стягнуто 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожен факт ненадання інформації і по 0,1 неоподаткованого мінімуму доходів громадян за кожен день прострочення надання відповіді на запит на інформацію [22].

У межах здійснення парламентського контролю Уповноважений важливим є забезпечення ефективного розгляду заяв та звернень з оскарженням порушеного права на доступ до публічної інформації, сприяння захисту і відновленню порушеного права, відшкодування спричиненої шкоди. Діяльність Секретаріату Уповноваженого з прав людини у цьому напрямку свідчить, що Управління з питань дотримання прав в галузі інформаційного права проводить відповідну роботу. Розглянуло 125 заяв щодо порушення права на доступ до публічної інформації. Більшість з них стосувались відмов у наданні публічної інформації з різних мотивів – віднесення її до службової, такої, що містить персональні дані та ін. Велика кількість таких заяв і звернень вимагала надання роз'яснень дій та заходів, до яких рекомендовано вдатись особам, що звертались до омбудсмана. У результаті відкритих за цими заявами проваджень поновлено право заявників у 15 випадках (12% від розглянутих справ). Управлінню з питань дотримання прав в галузі

інформаційного права рекомендовано зробити регулярною практику здійснення моніторингу виконання закону «Про захист персональних даних», із забезпеченням дієвого реагування на випадки порушення обробки персональних даних, а також інформувати про здійснення таких перевірок та результати цих перевірок [40].

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

З-поміж результатів за останні роки щодо застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації», варто виокремити наступну позитивну практику діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зокрема, в частині доступу до суспільно необхідної інформації.

1. Громадська організація «Спілка підприємців та промисловців Кременеччини» звернулась до ПАТ НАК «Нафтогаз України» щодо *надання інформації про заробітну плату, премії, матеріальну допомогу, будь-які інші виплати, які здійснені протягом 2014 року керівництву ПАТ НАК «Нафтогаз України» (голови правління, заступникам голови правління, членам правління).* Розпорядник інформації відмовив у задоволенні запиту, посилаючись на те, що відповідно ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» ПАТ НАК «Нафтогаз України» може бути визнано розпорядником інформації, який зобов'язаний надавати інформацію у порядку, передбаченому цим Законом, тільки щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

У рамках відкритого провадження за скаргою заявника Уповноваженим було внесено до розпорядника інформації подання з вимогою надати запитувану інформацію, оскільки, враховуючи статус та характер діяльності розпорядника інформації, вона є суспільно необхідною. Вказане подання було оскаржене розпорядником інформації до суду. Постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 24.12.2015 р. у справі № 826/19431/15, яка залишено без змін Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 10.11.2016 р. за № К/800/735/16, у задоволенні позову ПАТ НАК «Нафтогаз України» до

Уповноваженого з прав людини про визнання протиправним та скасування подання, визнання протиправними дій було відмовлено.

В ухвалі, постановленій у цій справі, Вищий адміністративний суд України зазначив, що аналіз наведених норм права, свідчить про те, що чинними нормативно-правовими актами України встановлено право кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Таким чином, оскільки засновником ПАТ НАК «Нафтогаз України» є держава в особі КМУ, голову правління Компанії, першого заступника, заступників голови правління та членів правління Компанії за умовами медичного та побутового обслуговування прирівняно відповідно до міністра, першого заступника, заступників міністра та членів колегії міністерства, враховуючи норми Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», ПАТ НАК «Нафтогаз України» є суб'єктом господарювання, який володіє іншою інформацією, що становить суспільний інтерес, а тому підпадає під визначення розпорядника інформації згідно з п. 4 ч. 2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

З огляду на це, ВАСУ вирішив, що суд апеляційної інстанції дійшов обґрунтованого висновку про порушення у спірних правовідносинах прав запитувача публічної інформації, оскільки ПАТ НАК «Нафтогаз України», який є розпорядником запитуваної інформації в розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації» в порушення вимог зазначеного Закону не забезпечив надання такої інформації, що має суспільний інтерес, тому подання Уповноваженого з прав людини Лутковської В.В. винесене на підставі і в межах повноважень та у спосіб, що передбачені чинним законодавством України [145].

2. Заявник звернувся до КМДА з інформаційним запитом щодо *надання копії договору, укладеного з ТОВ «Ернст енд Янг» за результатами проведення закупівлі «Послуги щодо фінансового аудиту»*, а також щодо інформації про результати проведеного аудиту. Заявнику було відмовлено у наданні запитуваної інформації з огляду на віднесення її до конфіденційної, а також такої, що може містити

комерційну таємницю. У цій справі Уповноваженим наголошувалось, що ненадання копії вказаного договору, який містить інформацію про розпорядження бюджетними коштами, умови отримання цих коштів, найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти, є прямим порушенням норм Закону України «Про доступ до публічної інформації». Крім того, у постанові КМУ від 9 серпня 1993 р. № 611 «Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці» визначено, що відомості, які відповідно до чинного законодавства підлягають оголошенню, не становлять комерційної таємниці [187].

У результаті внесення подання Уповноваженого з прав людини на ім'я Київського міського голови заявнику були надані запитувані копії договорів.

3. Заявник звернувся до Міністерства енергетики та вугільної промисловості України із запитом щодо *надання інформації про перелік інвестиційних програм, погоджених Міністерством у 2016 р., копій листів, якими надіслано інвестиційні програми до Міністерства, копій документів, якими Міністерство надавало погодження інвестиційних програм, копію положення про порядок погодження інвестиційних програм.* У відповідь на запит заявнику було повідомлено, що погодження Міністерством інвестиційних програм ліцензіатів пов'язане з процесом прийняття рішень, які передують публічному обговоренню чи ухваленню, що за ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та наказом Міністерства від 29.05.2015 р. №320 «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міненерговугілля» є службовою інформацією [169].

Запитувана заявником інформація (документи) не належить до категорії службової інформації за визначенням, наведеним у ч. 1 ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Так, зокрема, запитувані заявником документи не належать до внутрішньої службової кореспонденції, не є доповідними записками чи рекомендаціями, пов'язаними з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій Міністерством, процесом прийняття рішень. Відповідно, запитувана інформація взагалі не може бути віднесена до інформації ДСК у відповідності до Закону. У ході провадження Уповноваженого з прав людини, відкритого за скаргою заявника, в діях заступника Міністра виявлено

ознаки складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч.2 ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, у зв'язку з чим відносно нього було складено протокол про адміністративне правопорушення [22]

4. Заявниця звернулась до Центральної поліклініки МВС України з інформаційним запитом, в якому просила *надати перелік медичних послуг, які поліклініка надає пенсіонерам прокуратури на безоплатній основі*. У відповідь на запит заявниці було повідомлено, що перелік медичних послуг, які надаються поліклінікою пенсіонерам та працівникам Генеральної прокуратури, визначений у договорі між Генеральною прокуратурою України та поліклінікою, за п. 12.5 якого вказана інформація є комерційною таємницею і не підлягає розголошенню.

Відповідно до ч. 1 ст. 505 Цивільного кодексу України комерційною таємницею є інформація, яка є секретною в тому розумінні, що вона в цілому чи в певній формі та сукупності її складових є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якого вона належить, у зв'язку з цим має комерційну цінність та була предметом адекватних існуючим обставинам заходів щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію. Таким чином, обов'язковою ознакою комерційної таємниці є те, що її збереження в секретності має комерційну цінність.

За обставин цієї справи очевидним є те, що перелік медичних послуг, які поліклініка надає пенсіонерам прокуратури на безоплатній основі, не може бути обмеженим в доступі, оскільки така інформація забезпечує реалізацію відповідними особами їх права на належну медичну допомогу. У ході провадження Уповноваженого з прав людини, відкритого за скаргою заявника, у зв'язку з відомою у доступі до запитуваної інформації відносно начальника поліклініки було складено протокол про адміністративне правопорушення [22].

5. Заявник звернувся до КМДА із запитом щодо *надання інформації про інвестиційний договір на будівництво Wi-Fi мережі у Київському метрополітені*. Зокрема, заявник просив повідомити: фактичні інвестиції щодо запровадження доступу до мережі Інтернет на території Київського метрополітену; план впровадження Wi-Fi доступу на станціях метро та вагонах потягів; фактичні

надходження до бюджету міста. КМДА було перенаправлено запит заявника до КП «Київський метрополітен» для опрацювання. Заступник головного інженера КП «Київський метрополітен» відмовив заявнику у наданні запитуваної інформації у зв'язку з тим, що інформація, яка міститься в інвестиційному договорі про будівництво Wi-Fi мережі у Київському метрополітені для надання якісних телекомунікаційних послуг жителям та гостям міста, є конфіденційною (комерційною таємницею).

У рамках провадження Уповноваженого з прав людини, відкритого за скаргою заявника, щодо заступника головного інженера КП «Київський метрополітен» було складено протокол про адміністративне правопорушення. Так, у протоколі наголошувалось, що КП «Київський метрополітен» є комунальною власністю територіальної громади м. Києва. Відповідно, закупка підприємством будь-яких послуг чи товарів на підставі укладених договорів є розпорядженням комунальним майном.

Таким чином, за част. п'ятої ст. 6 Закону інформація про використання бюджетних коштів, розпорядження комунальним майном та умови отримання цих коштів чи майна, не може бути конфіденційною, а надання доступу до такої інформації є обов'язковим і здійснюється відповідно до закону, незалежно від наявності згоди відповідних суб'єктів. У протоколі наголошено, що запитувана заявником інформація є предметом суспільного інтересу і інструментом для перевірки виконання КП «Київський метрополітен» своїх зобов'язань щодо будівництва мережі Wi-Fi в метрополітені, належного розпорядження комунальною власністю територіальної громади м. Києва.

Надання запитуваної інформації у відповідь на інформаційний запит не залежить від наявності згоди відповідних суб'єктів, оскільки поширення цієї інформації здійснюється в інтересах громадськості, суспільний інтерес якої в її отриманні очевидно переважає інтерес захисту конфіденційної інформації (комерційної таємниці), яка міститься у відповідному інвестиційному договорі. Отже, запитувана заявником інформація є суспільно необхідною і КП «Київський метрополітен» є її розпорядником відповідно до п. 4 част другої ст. 13 Закону

(володіння інформацією, що становить суспільний інтерес). Розглянувши протокол про адміністративне правопорушення, суд погодився з позицією Секретаріату Уповноваженого з прав людини щодо незаконності обмеження доступу до запитуваної інформації (справа № 760/6249/16-п), і визнав заступника головного інженера КП «Київський метрополітен» винним у вчиненні адміністративного правопорушення [203].

Таким чином, *захист та поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації* – це його діяльність в межах компетенції, визначеної законодавством з урахуванням міжнародно-правових стандартів, з припинення правопорушень і притягнення правопорушників до юридичної відповідальності, поновлення порушеного права і відшкодування спричинених збитків для забезпечення доступу до публічної інформації.

Враховуючи вищезазначене можна зробити такі висновки і рекомендації:

1. Створення Уповноваженим з прав людини умов для здійснення та охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це урегульована національним законодавством з урахуванням міжнародно-правових стандартів діяльність Уповноваженого з прав людини щодо застосування своїх повноважень, форм і методів діяльності для попередження правопорушень щодо реалізації особою можливості доступу до публічної інформації на свій розсуд.

2. Механізм створення Уповноваженим з прав людини умов для здійснення та охорони права особи на доступ до публічної інформації включає: а) норми міжнародного права, згоду на обов'язковість яких в Україні надала ВР України, норми законодавства України, що регулюють право особи на доступ до публічної інформації; б) повноваження, функції, форми і методи діяльності Уповноваженого з прав людини із створення умов для реалізації та охорони названого права; в) індивідуально-правові акти Уповноваженого з прав людини, спрямовані на попередження порушень права особи на доступ до публічної інформації.

3. Захист і поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це його діяльність в межах компетенції, визначеної нормами міжнародного права і національного законодавства, щодо

припинення правопорушень і притягнення правопорушників до юридичної відповідальності, поновлення порушеного права та відшкодування спричинених збитків з метою забезпечення доступу до публічної інформації. Механізм захисту і поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації включає: повноваження, функції, організаційні і правові форми та методи його діяльності.

З метою удосконалення законодавства і практики реалізації забезпечення, захисту і поновлення омбудсменом України права особи на доступ до публічної інформації рекомендуємо: а) ст. 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» доповнити після слів «публічної інформації» такими словами «шляхом створення сприятливих умов для його реалізації, охорони і захисту від правопорушень та участі у поновленні порушеного права і відшкодування спричинених збитків»; «Уповноважений з прав людини здійснює і інші обов'язки, що закріплені законами України»; б) ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. доповнити нормою: «Здійснення парламентського контролю Уповноваженим з прав людини реалізується шляхом створення сприятливих умов для реалізації названого права, охорони його від правопорушень і правопорушників та захисту, в разі порушення названого права і здійснення заходів щодо відновлення порушеного права, притягненню винних до юридичної відповідальності та відшкодування спричиненої матеріальної і моральної шкоди фізичній особі порушенням її конституційного права», а п. 1, ст. 23 даного Закону після слів «вищого органу» доповнити словами «Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» і далі за текстом.

3.3. Зарубіжний досвід забезпечення омбудсманом права на доступ до публічної інформації, перспективи його використання в Україні та удосконалення національного законодавства у даній сфері

Дискусія щодо права на доступ до публічної інформації як елемента права на свободу слова на міжнародному рівні почалась лише в кінці XX ст. Відтоді постало питання про обов'язок держави забезпечувати це право в національному

законодавстві і, відповідно, здійснювати ефективний контроль за його дотриманням. Тому перед нами у межах даного дослідження постали завдання, пов'язані з аналізом зарубіжного досвіду реалізації міжнародних стандартів забезпечення омбудсманом права особи на доступ до публічної інформації, розробка пропозицій з удосконалення механізму забезпечення Уповноваженим з прав людини права особи на доступ до публічної інформації.

Уперше поняття «омбудсман» з'явилося у давніх німецьких племенах. Ним називали особу, яка обиралася для збору від імені постраждалої сторони грошової пені (вири) із злочинців, які вчинили вбивство [8, с. 9]. Пізніше шведи та інші скандинавські народи почали вживати термін омбудсман як представник, делегат, адвокат чи будь-яка особа, що уповноважена будь-ким діяти від його імені [226, с. 39]. Право омбудсмана діяти від імені короля Швеції по контролю за судовою владою було покладено на омбудсмана з 1683 р. Виданий у Швеції в 1766 р. королівський Ордонанс про те, що публічна влада має бути підзвітна перед жителями Швеції і саме вони повинні мати доступ до будь-якої інформації крім конфіденційної і таємної, був ще одним кроком на користь введення інституту омбудсмена [90, с. 3]. Такий інститут у Швеції було запроваджено Конституцією Швеції 1809 р. під назвою «омбудсман юстиції». Він був представлений декількома особами, між якими поділено компетенцію таким чином: 1) нагляд за судами, прокуратурою, армією, поліцією; 2) вирішення соціальних проблем, питань інформації, преси і освіти; 3) вирішення усіх інших питань, що торкались управління тощо [237].

Починаючи з 1976 р. у Швеції призначаються Головний парламентський омбудсман і три омбудсмана, один з яких контролює питання, пов'язані із забезпеченням доступу громадськості до офіційних документів. Крім парламентських омбудсманів у Швеції діють омбудсмани, які призначаються Урядом. Один з таких омбудсманів контролює забезпечення прав людини з питань ЗМІ [90, с. 4]. Отже, до повноважень омбудсманів Швеції, крім інших питань, відносилися і повноваження захисту права особи на доступ до публічної інформації.

Наступна скандинавська країна, що запровадила інститут омбудсмана – Фінляндія (1919 р.). Її модель багато в чому була схожа на шведську. Широка сфера компетенції і повноважень омбудсмана Фінляндії визначена законом. Серед таких повноважень – право ініціювати кримінальне переслідування голів Верховного та Вищого адміністративного судів Фінляндії, виступати державним обвинувачем інших вищих посадових осіб держави, контролювати законність дій публічної адміністрації тощо [207, с. 56]. Отже, на нашу думку, омбудсман Фінляндії, крім захисту інших прав людини, забезпечує і доступ особи до публічної інформації.

Після другої світової війни починається активне поширення ідеї інституту омбудсмана в Європі. Цей період характеризується значним посиленням виконавчої влади та її регламентуючої ролі в усіх сферах суспільного життя, що у свою чергу зумовило потребу в додаткових засобах контролю за діяльністю органів адміністрації. У 1952 р. інститут омбудсмана був заснований в Норвегії. Спочатку його функції були обмежені лише контролем за збройними силами країни, і лише у 1962 р. було створено відповідний орган для контролю за цивільною адміністрацією. З 1953 р. посада омбудсмана вводиться Конституцією Данії. Він здійснює нагляд за діяльністю цивільної і військової адміністрації та органів місцевої адміністрації [19]. Отже, омбудсман в скандинавських країнах, крім інших питань контролю за додержанням прав людини, здійснює діяльність по забезпеченню особи права на доступ до публічної інформації [96].

Після другої світової війни інститути омбудсмана виникли в Німеччині, Великобританії, Франції, Новій Зеландії, Канаді, США та ін. У 90-ті роки омбудсмани були утворені в державах, що з'явилися на теренах колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік (Російській Федерації, Україні, Республіці Білорусь, Республіці Молдова, країнах Прибалтики, Закавказзя, Середньої Азії). Називаються вони по різному: в Україні – це Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, в Швеції, Фінляндії, Данії – омбудсман, в Литві – контролер сейму, в Узбекистані – Уповноважений Олій Мажлиса, в Республіці Молдова – парламентський адвокат, в Грузії – Народний захисник Грузії, в Польщі

– речник громадянських справ, в Іспанії, ПАР – захисник народу, у Франції – посередник Французької Республіки, у Греції – захисник громадян.

У той же час, всі названі інститути можна об'єднати під такою родовою назвою як «омбудсман». Майже в усіх нормативно-правових актах, що регулюють повноваження омбудсмена, передбачено його обов'язок забезпечувати права людини на інформацію (включаючи і доступ особи до публічної інформації) [17].

Аналіз джерел дає можливість виділяти декілька груп омбудсманів. Так, залежно від обсягу повноважень омбудсманів, які здійснюють контроль щодо різних органів та посадових осіб, їх поділяють на такі групи:

- ті, що здійснюють свої повноваження по контролю державних органів, які належать до різних гілок влади (Швеція, Фінляндія, Польща) та їх функції поширюються не тільки на діяльність органів виконавчої влади, а й на діяльність судової системи, виправних установ, муніципальних органів тощо;

- повноваження яких поширюються лише на органи виконавчої влади (до них відноситься більшість країн СНД і Балтії);

- сфера контролю яких охоплює не тільки державні органи, а й поширюється на недержавні структури.

Залежно від внутрішньої національної і міжнародної компетенції омбудсманів, їх поділяють: 1) омбудсмани національного рівня; 2) омбудсмани регіонального рівня; 3) омбудсмани міжнародного рівня.

С.А. Косінов наголошує на тому, що крім національного рівня інститут омбудсмана діє також на регіональному та міжнародному рівнях. На його думку, головним омбудсманом є Верховний комісар ООН з прав людини [90, с. 9]. Цей інститут міжнародного уповноваженого з прав людини створений і діє під егідою ООН.

У свою чергу, Маастрихтським договором 1992 р. було запроваджено посаду Європейського уповноваженого з прав людини, що іноді називається Європейський омбудсман, або Євроомбудсман. Ця посадова особа уповноважена приймати та розглядати скарги від громадян і резидентів ЄС на адміністративні порушення в інституціях та установах об'єднання.

Омбудсман призначається після кожних виборів до Європейського парламенту – новообраним парламентом і на строк дії його повноважень (п'ять років), при цьому Європейський омбудсмен має право на повторне обрання. Кандидат повинен бути громадянином ЄС й відповідати вимогам, що висуваються до кандидатів на зайняття найвищих посад у судових органах його країни, або ж мати загальновизнану компетентність та досвід для виконання обов'язків омбудсмана [256]. Європейський омбудсман, перебуваючи на своїй посаді, не може вести будь-яку іншу діяльність – за винагороду чи без неї. На вимогу Європейського парламенту, у разі, коли омбудсмен більше не відповідає вимогам, необхідним для виконання своїх обов'язків, або вчинив неправомірні дії, за рішенням Суду ЄС, він може бути звільнений з посади.

Аналізуючи обов'язки та повноваження Євроомбудсмана, слід підкреслити, що він уповноважений приймати скарги на незадовільну діяльність всіх інституцій та установ Спільноти, за виключенням Суду ЄС та Суду загальної юрисдикції. Заяву самостійно або через члена Європарламенту може подати будь-яка фізична особа – громадянин або резидент Європейського Союзу, а також юридична особа, що має реєстрацію у країнах ЄС¹. Вона може бути написана однією з 24 офіційних мов ЄС і подаватися як безпосередньо до офісу омбудсмана, так і надсилатися: листом, факсом або через спеціальну форму на сайті [41; 256]. Крім того, за бажанням скаржника, заява залишається конфіденційною.

У відповідь омбудсман проводить розслідування: на підставі скарги або за власною ініціативою здійснює відповідні запити. При цьому інституції ЄС зобов'язані надавати йому будь-яку інформацію і доступ до відповідних документів. Виявивши факти порушень, омбудсман сповіщає установу, про яку йдеться, і надсилає їй свої рекомендації. Установа-адресат має три місяці на те, щоб дати докладну відповідь; після чого омбудсмен направляє остаточний звіт Європейському парламентові та відповідній установі. Крім того, він сповіщає скаржника про результати свого розслідування. Акти омбудсмана мають рекомендаційний характер, але загальний рівень виконання цих рекомендацій є досить високим і у 2012 році, зокрема, склав 82 % [272].

З-поміж розглянутих справ Євроомбудсманом, на наше переконання, варті уваги наступні. Наприклад, по-перше, у 2007 р. два високопосадовці Єврокомісії прийняли VIP-квитки на матч Кубку світу з регбі від відомого виробника спортивних товарів. Федерація «Друзі Землі Європи», вбачаючи у таких діях конфлікт інтересів, зробила відповідне звернення до Європейського омбудсмана. У відповідь на розслідування й отримані рекомендації від омбудсмана, Європейська комісія визнала, що з її боку було помилкою надавати дозвіл на прийняття квитків чиновниками, а також погодилася змінити внутрішні правила для персоналу щодо отримання знаків уваги .

По-друге, дві фармацевтичні компанії 2009 р. звернулися до омбудсмана зі скаргою на Європейську агенцію лікарських засобів, звинувачуючи її в дискримінації: агенція зобов'язала провести дослідження щодо використання їх препарату (кандесартан) для лікування серцевої недостатності у дітей, але при цьому два аналогічні препарати інших виробників (лозартан і валсартан) від необхідності виконання такого аналізу звільнила. За результатами розслідування, що остаточно було закрито у липні 2013 р., омбудсман дійшов висновку, що агенція вчинила правильно і діяла згідно чинного законодавства, але не змогла забезпечити адекватну прозорість процесу прийняття рішення, не обґрунтувала належним чином його причини скаржникам. Європейська агенція лікарських засобів погодилася із зауваженнями та взяла до опрацювання розроблені омбудсменом рекомендації, які покликані зробити її діяльність більш прозорою, особливо у питаннях захисту здоров'я дітей.

По-третє, 2012 р. до офісу Європейського омбудсмана надійшла скарга про те, що Рада Європейського Союзу не розголошує зміст розробленого проекту документу з переліком спільних кроків щодо встановлення безвізового режиму між ЄС та Росією. Разом з тим, аналогічні документи, що стосувалися Молдови й України, були розміщені у вільному доступі на сайті Ради. Після того, як омбудсмен надіслав відповідний запит, Рада Європейського Союзу цей документ опублікувала.

Більшість скарг розглядаються протягом року, але перша відповідь надається заявнику якнайшвидше. Про результати своєї діяльності омбудсман щорічно звітує у парламенті. За статистикою найбільше нарікань громадяни держав-членів ЄС мають на діяльність Європейської комісії — 59,6 % від усіх звернень у 2014 р. При цьому основними предметами скарг є дотримання законодавства, ненадання або невчасне надання інформації та документів, дискримінація, конфлікти інтересів. З 2011 р. лідером за кількістю поданих звернень є Іспанія, за нею – Німеччина, Польща та Бельгія, а у співвідношенні за кількістю активного населення – Люксембург і Кіпр [41]. Як бачимо, у світовій практиці захисник прав людини і громадянина має різні назви – омбудсмени національного рівня, омбудсмени міжнародного універсального рівня (Верховний комісар ООН з прав людини) чи регіонального рівня (Європейський омбудсман). Вони можуть бути об'єднані під родовою назвою “омбудсман”. Обов'язком омбудсмена є забезпечення прав людини (включаючи і право на інформацію). Не залежно від назви захисника прав людини у конкретній країні, конкретному регіоні чи в усьому світі, усі омбудсмани беруть участь у забезпеченні права особи на доступ до публічної інформації.

Ми вже підкреслювали, що міжнародні стандарти, які закріплюють конституційне право особи на доступ до публічної інформації, можна аналізувати на універсальному і регіональному рівнях. О.В. Бордюг пише: «Подією, що передувала визнанню на міжнародному рівні права на доступ до інформації, стало проголошення на першій сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (1946) свободи інформації як фундаментального права людини» [8].

У попередніх розділах роботи проаналізовано існуючі міжнародні універсальні договори, що закріпили міжнародні стандарти права особи на доступ до публічної інформації: 1) «Загальну декларацію прав людини»; 2) «Міжнародний пакт про громадянські і політичні права» 1966 року; 3) Конвенцію ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» та ін.

Визнання права на доступ до інформації, якою володіють органи державної влади, на рівні ООН відбулось у 1998 р. з прийняттям Конвенції ООН «Про доступ

до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» (далі Конвенція). Конвенція передбачає, що кожна зі Сторін гарантує право на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі ухвалення рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, відповідно до положень Конвенції. Саме екологічні проблеми слугували поштовхом для становлення права доступу до інформації. Кожна людина і майбутні покоління мають право жити в такому довкіллі, яке є сприятливим для її здоров'я та благополуччя, Конвенція поклала на органи державної влади держав-учасниць зобов'язання перед їхніми громадянами щодо забезпечення «доступу до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища».

На відміну від інших країн Західної Європи, Німеччина та Великобританія довгий час не мали законів, які б забезпечували доступ їх громадян до публічної інформації. Вимоги світового і європейського співтовариства щодо забезпечення екологічної безпеки, що були закріплені в Конвенції змінили ситуацію в цих країнах [160]. Отже, Конвенція ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» сприяла урегулюванню права на доступ до публічної інформації і на регіональному рівні. У Великобританії закон про доступ до інформації був прийнятий у 2000 р., а в Німеччині аналогічний закон був прийнятий 2005 р.

На міжнародному регіональному рівні питання про доступ до інформації вперше було винесено на обговорення Ради Європи у 1976 році на колоквіумі «Свобода інформації – обов'язок державних органів забезпечувати доступ до інформації». Підсумком цього обговорення стала Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЕ) «Про доступ громадськості до державної документації та свободу інформації», ухвалена 1979 р.

У продовження Рекомендацій (1979) у 1981 р. прийнято Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи № R (81) 19. Комітет міністрів рекомендує

урядам держав-членів керуватися у своєму законодавстві та практиці принципами, що додаються до цієї рекомендації. Було встановлено базові принципи доступу до інформації державних органів, якими мають керуватися держави-члени у своєму законодавстві та практиці. Нами вони були проаналізовані у попередніх розділах.

Слід додатково підкреслити, що закріплені принципи спирались на розуміння того, що для демократичного суспільства є важливим щоб громадськість мала доступ до інформації із суспільно важливих питань, адже це сприятиме зміцненню довіри громадськості до органів державного управління. Названі принципи мають бути імplementовані в законодавство України про доступ до публічної інформації та про забезпечення такого доступу. Крім того, схожі процеси відбувалися в 1960-1980-х роках і на національному рівні, в державах з вже усталеним демократичним режимом, де суспільство усвідомило, що окрім свободи слова та свободи преси йому необхідно мати ще й доступ до інформації про діяльність органів державної влади. Розпочиналася хвиля прийняття законів, що сприяли відкритості влади та забезпечували реалізацію права на доступ до інформації. На той час такі закони існували лише у Фінляндії та Швеції, але в 1966 році такий закон «Про свободу інформації» був ухвалений парламентом США, 1970 році право на доступ до публічної інформації було забезпечено в Норвегії та Данії, у 1978 році – у Франції та Нідерландах, 1982 та 1983 роках – в Австралії та Канаді відповідно, а в 1987 році – в Австрії.

З новою силою, питання про необхідності існування права на доступ до інформації на міжнародному рівні постало 1994 р. у доповіді спеціального доповідача ООН Абіда Хусейна, в якій наголошувалось, що в ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права гарантовано свободу збирати інформацію в тому обсязі, в якому вона є загальнодоступною [109]. Однак, принцип свободи інформації не може бути повноцінно втілений, якщо не буде механізму забезпечення доступу громадян до інформації.

Отже, доступ до інформації стає невід'ємною частиною забезпечення функціонування демократичного режиму. Правова держава може існувати за умови прозорості органів влади, оскільки лише тоді можна забезпечити участь громадян у

формуванні та здійсненні державної політики. Тому важливо, щоб суспільство було залучено та впливало на процес прийняття державних рішень. А це можливо за умови, що громадяни матимуть доступ до об'єктивної інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади. За таких умов в демократичних країнах існує потреба забезпечення права на доступ до інформації, якою володіють органи державної влади, тобто доступу до публічної інформації. Щоб демократичне суспільство відповідало принципам демократії, його члени повинні мати доступ до інформації, яка стосується процесу вирішення питань, безпосередньо пов'язаних з їхніми інтересами. Адже органи державної влади приймають рішення та здійснюють свою політику від імені громадян, що робить їхню діяльність підзвітною перед цими громадянами. Держава має забезпечити доступ громадян до публічної інформації в пасивний та активний спосіб, що передбачає як публікування і розповсюдження інформації про діяльність органів державної влади, так і надання громадянам публічної інформації на їх запити.

Комітетом Міністрів Ради Європи у 2002 році ухвалено Рекомендацію Рес (2002) 2 «Про доступ до офіційних документів». Цей документ врахував попередній світовий і європейський досвід в цій сфері. В тексті рекомендації наголошується на значенні для демократичного суспільства, відкритості органів державної влади та їхньої готовності надавати суспільно важливу інформацію, яка міститься у офіційних документах, керуючись принципом рівноправності та відповідно до чітко встановлених правил. В свою чергу, це дозволить громадянам сформулювати своє власне критичне бачення щодо ситуації в державі, сприятиме покращенню ефективності державних органів влади та підтверджуватиме їхню легітимність, а також зменшить ризик корупції. Варто зазначити, що в цей час, на зламі XX та XXI століть, право на доступ до інформації почало поширюватись серед посткомуністичних країн та серед деяких країн Африки [161].

Ухвалення 2008 р. Конвенції Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» стало остаточним визнанням права на доступ до публічної інформації на міжнародному рівні, яка має набрати чинності після десяти ратифікацій. Однак, станом на 2011 р. конвенцію підписали одинадцять країн, а ратифікували лише

Норвегія, Угорщина та Швеція. Україна, наразі, ще й досі не підписала цю конвенцію. У Конвенції «Про доступ до офіційних документів» передбачається право на доступ до офіційних документів, які перебувають у володінні публічних органів, фізичним і юридичним особам, однак з урахуванням обмежень, які спрямовані на захист визначених законом інтересів. Крім того, в конвенції вказаний перелік органів, які є публічними. Визначення мінімальних та максимальних строків надання інформації не надається, а лишається на розсуд кожної держави. Однак, представники неурядових організацій, таких як: Article 19, Open Society Justice Initiative, Access Info Europe неодноразово висловлювали критичні зауваження з приводу надто низьких стандартів гарантування доступу до інформації та непрозорості процедури обговорення і прийняття тексту Конвенції». Відзначимо, що міжнародна організація «Артикль 19. Всесвітня кампанія за свободу слова» розробила «Йоганесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації», «Право громадськості знати. Принципи законодавства про свободу інформації» та «Модельний закон про свободу інформації», що є складовими частинами документа «Міжнародні стандарти забезпечення свободи слова», де викладено головні принципи у сфері свободи слова та інформації.

Отже, на міжнародному універсальному і регіональному рівнях діє достатня кількість нормативно-правових документів, що закріплюють міжнародні стандарти доступу особи до публічної інформації. Значна частина міжнародних стандартів щодо забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права доступу особи до публічної інформації імплементована в національне законодавство України. Є необхідність створення механізму контролю за процесом забезпечення права доступу до публічної інформації.

Сьогодні понад 90 країн світу прийняли закони щодо доступу до публічної інформації. З-поміж 56 держав-членів Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) право на доступ до інформації про діяльність влади на рівні конституції закріпила 21 країна, 45 держав-членів ОБСЄ мають спеціальні закони про доступ до інформації [8] та впроваджують їх в дію. Право на доступ до

публічної інформації в багатьох країнах закріплене в конституціях. Однак, деякі держави, зокрема Україна, лише почали процес забезпечення права доступу до публічної інформації. Прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало вагомим кроком на шляху виконання Україною ряду міжнародно-правових зобов'язань у сфері доступу до публічної інформації. Але законодавство України не в повній мірі відповідає міжнародним стандартам щодо забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

О.В. Бордюг вважає, що основними міжнародними стандартами у сфері забезпечення права на доступ до публічної 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 ясними, описуватися вузько і відповідати контролю згідно з «трискладовим тестом» (інформація повинна мати відношення до законної мети, оприлюднення інформації повинно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній меті, шкода, яка може бути заподіяна вказаній меті, має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації); 3) процедура доступу до інформації має бути чітко визначеною, а загальний строк надання інформації за запитом – стислим [8]. Норми міжнародного права, що ратифіковані Україною є нормами, що діють поряд з національним правом і спрямовані на забезпечення дотримання демократичних стандартів в Україні.

Такі стандарти втілюються в принципах правової держави. Серед них: 1) верховенство права; 2) втілення ідей рівності, поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову; 3) забезпечення природних та позитивних прав і свобод людини і громадянина; 4) невтручання держави у сферу діяльності громадянського суспільства; 5) взаємна відповідальність суспільства, держави, особи за власні дії і рішення; 6) реалізація справедливого правосуддя; 7) контроль і нагляд за дотриманням законів.

Отже, конкретні особи як суб'єкти громадянського суспільства і наповнювачі державного бюджету, мають право знати як використовуються державні кошти та мати можливість ефективно контролювати органи державної влади на предмет

зловживання ними своїми повноваженнями. Потрібен ефективний механізм для здійснення такого контролю.

Як відмічає Д.М. Котляр, існуюча в Україні система державного нагляду у сфері доступу до інформації не відповідає міжнародним стандартам. Зокрема, згідно з міжнародним рейтингом законів про право на інформацію потрібну кількість балів не отримав Закон України «Про доступ до публічної інформації» саме за індикаторами, які стосуються оскарження та діяльності органу нагляду щодо реалізації права на доступ до публічної інформації [81]. Серед заходів щодо удосконалення законодавства України у відповідності до міжнародних стандартів пропонується створення (визначення) державного органу контролю за додержанням права на доступ до інформації, що відповідатиме стандартам незалежності та ефективності.

У цьому розумінні зміни до Закону від 23 грудня 1997 р. стосовно визначення повноважень Уповноваженого з прав людини сприятимуть імплементації міжнародних стандартів щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації у національне законодавство України. Варта доповнення ст. 11 Закону України від 23 грудня 1997 р. ст. 11.1. «Виконання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини функції забезпечення доступу особи до публічної інформації» і викладення в такій редакції: «На представника Уповноваженого з прав людини покласти повноваження щодо дотримання права на доступ до публічної інформації. Порядок діяльності представника Уповноваженого з прав людини з питань дотримання доступу до публічної інформації регулюється Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яке затверджується Уповноваженим з прав людини».

У той же час, дослідження практики Уповноваженого з прав людини свідчить, що контрольний механізм за дотриманням та захистом права на доступ до публічної інформації все ще потребує вдосконалення. Так, з метою імплементації міжнародних стандартів захисту права на доступ до інформації та права на захист персональних даних контрольні функції за додержанням цих прав було передано Уповноваженому з прав людини. Це було зумовлено тим, що відповідно до

міжнародних стандартів контроль має здійснювати державний орган, який є незалежним від інших гілок влади. На час прийняття рішення про передачу вказаних функцій Уповноважений з прав людини найбільше відповідав вказаному стандарту. Однак, реалізація ефективного контролю в цій сфері у відповідності до всіх міжнародних стандартів неможлива в рамках мандату Омбудсмана.

Омбудсман має здійснювати контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини у відносинах з державними органами, і в той же час виконання функції контролю за доступом до інформації і захистом персональних даних ставить у нерівне положення тих осіб, щодо яких відбувається ініціювання процедури притягнення до адміністративної відповідальності, оскільки щодо них Уповноважений вже діє в іншій якості [248-249].

Наразі Уповноважений з прав людини поєднує несумісні функції, що має бути виправлено. Так, загальновизнаною та ефективною європейською практикою є створення інституту окремого *Інформаційного комісара з питань дотримання права на інформацію* (у тому числі щодо оприлюднення суспільно необхідної інформації) та захисту персональних даних. При цьому, відповідний орган повинен бути незалежним від інших гілок влади, а також має мати набір мінімальних повноважень, зокрема право видавати обов'язкові приписи для запобігання або усунення порушень права на доступ, отримувати доступ до інформації, у тому числі з обмеженим доступом тощо.

На необхідності створення такого інституту також наголошується у звіті експерта Ради Європи Н. Пірч Мусар «Повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та законодавство у сфері доступу до публічної інформації. Аналіз законодавства та рекомендації», в якому, зокрема, вказується, що «першою і найважливішою рекомендацією для України є створення незалежного (спеціального) інституту Інформаційного комісара або комісії, який має бути єдиним органом другої інстанції з розгляду звернень/скарг щодо порушення права на доступ до інформації. Крім того, стандарти ЄС вимагають від кожної держави-члена створити незалежну установу із захисту даних, наполегливо рекомендується створити єдину незалежну установу, що матиме подвійні

повноваження: забезпечувати реалізацію права на доступ до публічної інформації та захист персональних даних [137]. Як свідчить досвід багатьох сучасних демократичних держав, така модель є найбільш ефективною.

Необхідність створення (визначення) державного органу контролю за додержанням права на доступ до інформації, що відповідатиме стандартам незалежності та ефективності, передбачена також в Засадах державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційній стратегії) на 2014-2017 роки, затверджених Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. Це також є частиною умов за Контрактом з державного будівництва, наданого Україні ЄС [165].

Створення інституту Інформаційного комісара, на наше переконання, потребує закріплення його статусу на конституційному рівні, оскільки для ефективного здійснення контролю за вказаним правом такий орган має бути незалежним від гілок влади. При цьому, його створення не має вплинути на обсяг повноважень Уповноваженого з прав людини, який продовжуватиме здійснювати парламентський контроль за додержанням цих прав, крім повноважень щодо ініціювання притягнення до адміністративної відповідальності.

У зв'язку з вищевикладеним під час міжнародної конференції «Відзначення 250-ї річниці права на інформацію та подальше зміцнення всіх національних систем країн Східного партнерства», яка відбулася в Києві 21-22 вересня 2016 року за ініціативи Уповноваженого з прав людини та за підтримки проекту Ради Європи, Уповноважений з прав людини звернулась до парламентарів, громадських активістів і експертів з рекомендацією створити посаду Інформаційного комісара в Україні. Було розроблено відповідний проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо Інформаційного комісара України)» 2016 р. [202].

На нашу думку, можна виокремити ще ряд недоліків законодавства України у сфері регулювання і забезпечення реалізації права на доступ до інформації.

Зокрема, по-перше, недосконалим є законодавче регулювання, яке встановлює абсолютне обмеження права на інформацію. У ході аналізу чинного законодавства у сфері регулювання доступу до інформації було виявлено, що

відповідні положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України» мають ознаки невідповідності статті 34 Конституції України. Так, згідно з част. дев'ятою ст. 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» стенограма засідання КМ України є внутрішнім робочим документом Кабінету Міністрів України, що має конфіденційний характер і використовується для складення протоколу засідання. Стенограма засідання КМ України надається ВР України, Президенту України, членам КМ України на їх запит. Отже вказане положення встановлює в абсолютній формі обмеження доступу до інформації, що міститься в стенограмі КМУ [180].

Право на доступ до інформації, в тому числі до інформації, яка знаходиться у володінні державного органу, гарантується частиною другою статті 34 Конституції України. Воно не є абсолютним і може підлягати обмеженням. Однак, такі обмеження мають бути винятками, що передбачені законом, переслідувати одну або кілька цілей, передбачених частиною третьою статті 34 Конституції України, і бути необхідним у демократичному суспільстві, зокрема, пропорційними щодо цілей, які досягаються.

Згідно позиції Конституційного Суду України обмеження права особи на доступ до інформації не може бути свавільним і несправедливим. Таке обмеження має переслідувати легітимну мету; бути обумовленим суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційним та обґрунтованим. У разі обмеження права на доступ до інформації законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію вказаного права і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015) [209].

Однак, вказане положення встановлює абсолютне обмеження права незалежно від того, чи вимагають цього захищені інтереси, виключає можливість забезпечувати баланс інтересів в кожному конкретному випадку з врахуванням особи запитувача, характеру інформації, що містить відповідна стенограма, ролі такої інформації в суспільній дискусії щодо значущих для суспільства питань. З огляду на викладене обмеження доступу до інформації, про яку йдеться, у такій

абсолютній формі не може вважатись суспільно необхідним, пропорційним. Крім того, стенограми засідань КМ України містять інформацію про позиції посадових осіб з тих чи інших питань, що розглядались. У цьому зв'язку необхідно враховувати наступні правові позиції Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини [181].

Так, відповідно до рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012 «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» [211].

Європейський суд з прав людини вказав, що якщо публічні особи зможуть здійснювати цензуру ЗМІ й контролювати суспільні дискусії, посилаючись на свої особисті права і стверджуючи, що їхні думки з державних питань пов'язані з їхньою особистістю й тому є персональними даними, які не можуть бути розкриті без їхньої згоди, це матиме фатальні наслідки для свободи вираження думок в царині політики.

Відповідно, обмеження доступу до стенограми засідання КМ України на підставі наявності в ній інформації, що стосується посадових осіб, які брали участь в засіданні, є недопустимим, враховуючи їх публічність та характер питань, що обговорюються на засіданні. У зв'язку з цим з метою усунення вищевказаних недоліків Уповноваженим з прав людини до Конституційного Суду України було внесено конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев'ятої ст. 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в частині, що передбачає, що стенограма засідання КМ України є внутрішнім робочим документом КМ України, що має конфіденційний характер. Ухвалою колегії суддів Конституційного Суду України було відкрито конституційне провадження у цій справі.

По-друге, недосконалим є регулювання порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію. У щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини за 2015 рік КМ України було рекомендовано, зокрема, забезпечити якнайшвидше вжиття заходів для прийняття порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію, зібрану в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни [250].

Постановою КМ України від 19.10.2016 р. № 736 затверджено Типову інструкцію про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію. У вказаній інструкції враховано вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації» та рекомендації Уповноваженого з прав людини щодо порядку обмеження доступу до документів, що містять службову інформацію. У пунктах 9 та 10 цієї Інструкції передбачено:

«9. Питання щодо необхідності присвоєння документу грифа «Для службового користування» вирішується виконавцем або посадовою особою, яка підписує документ, відповідно до переліку відомостей та з дотриманням вимог част. другої ст.6 та ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

10. До прийняття рішення про присвоєння документу грифа «Для службового користування» особи, зазначені в пункті 9 цієї Інструкції, повинні:

1) перевірити, чи належить інформація, яку містить документ, до категорій, визначених у част. першій ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

2) встановити, чи належить відповідна інформація до такої, доступ до якої згідно із законом не може бути обмежено, в тому числі шляхом віднесення її до службової інформації;

3) перевірити дотримання сукупності вимог, передбачених част. другою ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [230].

Вказане регулювання має позитивно вплинути на практику органів виконавчої влади щодо обмеження доступу до службової інформації. Водночас, досі залишається невиконаною рекомендація Уповноваженого з прав людини КМ України щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 р. № 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» в частині передбачення окремого розміру граничних витрат на сканування документів, що надаються електронною поштою у відповідь на інформаційний запит [166].

По-третє, недосконалим вважається *регулювання інституту кримінальної відповідальності за незаконну відмову у доступі журналістів до інформації*

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо удосконалення захисту професійної діяльності журналістів» (2016 р. № 993-VIII), шляхом внесення змін до Кримінального кодексу України було посилено гарантії здійснення журналістами своєї професійної діяльності. Положеннями вказаного Закону ст. 171 Кримінального кодексу України викладено в новій редакції, відповідно до якої за перешкоджання законній професійній діяльності журналістів, зокрема, за *незаконну відмову у доступі журналіста до інформації*, а так само будь-яке інше умисне перешкоджання здійсненню журналістом законної професійної діяльності, передбачена кримінальна відповідальність. Таким чином, вбачається, що ініціювання процедури притягнення до відповідальності за відмову у доступі журналіста до інформації має вирішуватись правоохоронними органами в порядку Кримінального процесуального кодексу України.

Крім того, відповідно до част. другої ст. 9 КУпАП адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності. У зв'язку з цим відповідні скарги журналістів, які надходять до Секретаріату Уповноваженого з прав людини, мають спочатку направлятись за належністю до правоохоронних органів з метою встановлення наявності складу відповідного кримінального злочину.

Після того, як правоохоронними органами буде встановлено відсутність складу відповідного злочину, Секретаріат Уповноваженого з прав людини може ініціювати процедуру притягнення до адміністративної відповідальності в порядку Кодексу України про адміністративні правопорушення. Таке законодавче регулювання є неналежним і тягне за собою суттєві негативні наслідки для журналістів у здійсненні ними своєї професійної діяльності через наступне:

1) працівники правоохоронних органів мають недостатній рівень професійних знань у сфері законодавства в сфері доступу до інформації, що призводить до встановлення відсутності складу відповідного злочину.

2) необхідність встановлення, чи наявний склад кримінального злочину, перед ініціюванням питання щодо відповідальності за Кодексом України про адміністративні правопорушення об'єктивно призводить до затягування в часі забезпечення доступу журналістів до запитуваної інформації (у разі якщо така інформація є відкритою, а відмова в доступі незаконною), що суттєво перешкоджає виконанню ними професійного обов'язку поширення суспільно необхідної інформації. Слід врахувати, що з часом відповідна інформація може втрачати свою актуальність і, відповідно, отримання журналістом запитуваної інформації через значний проміжок часу втрачає свій сенс.

3) у разі встановлення правоохоронними органами відсутності складу відповідного кримінального злочину, подальше ініціювання процесу притягнення до адміністративної відповідальності за незаконну відмову у доступі до інформації є неефективним, оскільки на момент надходження відповідних матеріалів до Секретаріату Уповноваженого з прав людини строки для накладення стягнення, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення, вже минули.

Крім того, слід наголосити, що ухвалені зміни стосовно встановлення кримінальної відповідальності за незаконну відмову в доступі журналіста до інформації мають ознаки неконституційності.

З метою вдосконалення законодавчих актів, що регулюють питання доступу до публічної інформації, усунення прогалин, суперечностей та нечіткостей регулювання, а також вдосконалення положень Кодексу України про

адміністративні правопорушення, що регулюють повноваження Уповноваженого з прав людини у сфері захисту права на доступ до інформації та на захист персональних даних, а також процедуру притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у цій сфері, за ініціативи Уповноваженого і підтримки проекту Ради Європи та Уряду Канади «Впровадження європейських стандартів в українському медіа середовищі» створено робочу групу з розробки відповідних змін до законодавчих актів України.

У результаті роботи цієї групи було розроблено детальну Концепцію законопроекту, при підготовці якої враховані міжнародні стандарти доступу до інформації. У результаті роботи робочої групи було розроблено два проекти законів України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень» (реєстр. № 2913) та «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян» (реєстр. № 2043а), які були внесені до ВР України народними депутатами 20 травня 2015 р. та 8 червня 2015 р. відповідно [154].

У Щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини за 2015 рік ВР України рекомендувалось прийняти вказані законопроекти. Однак, 10 травня 2016 р. проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян» (реєстр. № 2043а) ВР України прийнято не було. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень» (реєстр. № 2913) не розглянутий в парламенті.

У зв'язку з неприйняттям вищезгаданих законопроектів до ВР України було внесено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості інформації про використання публічних коштів»

(реєстр. № 5061), який, окрім іншого, передбачає внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації» і КУпАП.

Так, передбаченими законопроектом змінами пропонується, зокрема:

1) усунути існуючі прогалини в Законі України «Про відкритість використання публічних коштів»;

2) посилити відповідальність за нерозкриття інформації на єдиному веб-порталі використання публічних коштів;

3) встановити адміністративну відповідальність винних посадових та службових осіб, а також можливість застосування фінансових санкцій до суб'єктів господарювання за оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації, несвоєчасне оприлюднення інформації на єдиному веб-порталі використання публічних коштів;

4) передбачити, що за порушення законодавства у сфері захисту персональних даних (ст. 188³⁹ КУпАП), порушення права на інформацію та права на звернення (ст. 212³ КУпАП) адміністративне стягнення може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення. Необхідність впровадження цієї норми викликана високою латентністю таких порушень та можливістю виявлення факту порушення (неточності чи недостовірності наданої інформації) лише зі сплином часу після їх вчинення;

5) поширити ст. 188⁴⁰ КУпАП «Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» на невиконання законних вимог (приписів) також посадових осіб Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та осіб, які діють за дорученням Уповноваженого з прав людини;

6) встановити, що протокол про адміністративне правопорушення, вчинене посадовою або службовою особою органу державної влади, органу місцевого самоврядування, створених такими органами підприємств, установ та організацій, може бути надісланий поштою за місцем роботи такої особи із роз'ясненням прав і обов'язків, передбачених ст. 268 цього Кодексу.

При складанні протоколу про адміністративне правопорушення, вчинене посадовою або службовою особою органу державної влади, органу місцевого самоврядування, створених цими органами підприємств, установ та організацій, підпис особи, яка притягується до відповідальності, пропонується не вимагати, якщо такий протокол надсилається поштою за місцем роботи особи відповідно до ст. 254 Кодексу. У протоколі вказується прізвище, ім'я, по батькові, посада особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (при виявленні такої особи).

Необхідність цих змін обумовлена практикою відмови посадових осіб органів держави від отримання зазначених протоколів та засвідчення отримання протоколу підписом, унеможливленням доступу до зазначених осіб для вручення їм протоколу, що призводить до уникнення відповідальності. Наразі вказаний проект Закону (реєстр. №5061) парламентом прийнято не було.

Враховуючи позитивні і негативні тенденції розвитку інформаційного суспільства в Україні, не можна не згадати і про ті виклики і загрози, які може спричинити хаотичне поширення інформації, протиправні способи її отримання і розповсюдження тощо. Відкрите інформаційне суспільство може бути іноді позбавлене меж, відповідно підривати основи національної безпеки і конституційного ладу держави, її суверенітету. Хоч у Конституції України регламентовано, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (ч.1 ст.17) [84], однак реалії сьогодення засвідчують не завжди належну реалізацію цих положень..

Так, спостерігається втрата стійкості інформаційним суспільством через протиправне використання цифрового середовища, інформаційно-комунікативних технологій, кібератаки і т.д. Ігнорування означеної проблематики ставить під загрозу нормальне функціонування державного апарату, захист персональних даних у сучасному світі незалежно від територіальних меж знаходження людини, сталий розвиток національного інформаційного простору.

З метою своєчасного попередження, виявлення, запобігання і нейтралізації реальних і потенційних загроз національній інформаційній безпеці України,

вважаємо, вкрай необхідно, науково обґрунтувати з відповідним подальшим закріпленням на законодавчому рівні гарантій інформаційного суверенітету держави. Як видається, дану категорію можна розглядати як системоутворюючу політико-правову категорію, комплекс ідей і теорій, на основі яких розглядається суверенне виключне право Українського народу відповідно до Конституції України і законодавства України, з урахуванням міжнародно-правових стандартів самостійно і незалежно, гарантуючи баланс інтересів особи, суспільства і держави, визначати пріоритетні напрями внутрішньої і зовнішньої національної інформаційної політики, формувати і розпоряджатися власними інформаційними ресурсами, національним інформаційним простором, забезпечувати його безпеку й інтеграцію у міжнародний інформаційний простір.

Враховуючи попередні пропозиції, викладені стосовно Інформаційного комісара та Уповноваженого з прав людини, ми переконані, що їх завданням у тому числі має бути у перспективі і забезпечення інформаційного суверенітету держави. З огляду на це, послідовним і системним має бути процес удосконалення національного законодавства України у досліджуваний сфері, з урахуванням позитивної практики зарубіжного досвіду забезпечення омбудсманом права на доступ до публічної інформації, існуючої системи організації публічної влади, потреб людини і громадянина, національних інтересів, традицій тощо.

Висновки до розділу

1. Існують різні позиції авторів щодо поняття й елементів змісту діяльності Уповноваженого з прав людини щодо забезпечення конституційних прав людини і громадянина, включаючи право особи на доступ до публічної інформації. Так, забезпечення конституційного права особи про доступ до публічної інформації Уповноваженим з прав людини – це закріплена нормами Конституції і законів України, деталізована у поточному законодавстві з урахуванням міжнародно-правових стандартів, його діяльність (внутрішня і зовнішня), спрямована на створення сприятливих умов реалізації названого права, його охорону, захист від правопорушень і правопорушників та поновлення названого порушеного права з

метою здійснення парламентського контролю за дотриманням законності і правопорядку в процесі його реалізації.

2. Зміст діяльності Уповноваженим з прав людини із забезпечення конституційного права людини на доступ до публічної інформації включає такі елементи: 1) створення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини сприятливих умов для реалізації названого права; 2) охорона названого права від правопорушень; 3) захист права в разі коли здійснюється його порушення; 4) сприяння поновленню порушеного конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

3. Під механізмом забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації слід розуміти систему його повноважень, функцій, форм і методів діяльності, спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації даного права, його охорону і захист, здійснення заходів з його поновлення.

Створення Уповноваженим з прав людини умов для здійснення та охорони права особи на доступ до публічної інформації – це урегульована нормами національного законодавства з урахуванням міжнародно-правових стандартів діяльність Уповноваженого з прав людини із застосування своїх повноважень, форм і методів діяльності з метою попередження правопорушень щодо реалізації особою можливості доступу до публічної інформації на свій розсуд.

Захист та поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це його діяльність в межах компетенції, визначеної міжнародно-правовими і національними нормами права і законодавства України щодо припинення правопорушень і притягнення правопорушника до юридичної відповідальності, поновлення порушеного права та відшкодування спричинених збитків з метою забезпечення доступу до публічної інформації.

4. Загальне поняття захисника прав людини отримало назву «омбудсман». Не залежно від назви захисника прав людини у конкретній країні, конкретному регіоні чи в усьому світі, вони беруть участь у забезпеченні конституційних прав і свобод

(включаючи і право особи на доступ до публічної інформації). Усіх омбудсманів поділяють на національних, регіональних та міжнародних.

Ефективний механізм здійснення контролю громадянського суспільства, на нашу думку, включає створення спеціального органу контролю у Секретаріаті Уповноваженого з прав людини. Необхідним, на нашу думку, є запровадження інституту Інформаційного комісара як незалежного від гілок влади органу. Це не повинно вплинути на обсяг повноважень Уповноваженого з прав людини, що продовжуватиме здійснювати парламентський контроль за додержанням прав і свобод людини і громадянина. З-поміж інших важливих функцій вважаємо доцільним наділення його функцією забезпечення інформаційного суверенітету держави тощо.

7. З метою удосконалення законодавства і практики реалізації забезпечення омбудсменом України конституційного права особи на доступ до публічної інформації рекомендуємо: а) внести зміни і доповнення у ч. 2 ст. 34 Конституції України; б) доповнити ст. 11.1. Закон України від 23 грудня 1997 р. , його ст. 14, 17, п. 1, ст. 23 тощо.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації та забезпечення його реалізації Уповноваженим з прав людини дало змогу сформулювати такі висновки і рекомендації.

1. Наукові джерела дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це праці вчених, що містять дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації, в яких сформульовані нові наукові знання у вигляді висновків, пропозицій і рекомендацій. Зазвичай це монографії, підручники, посібники, наукові коментарі, наукові статті, наукові доповіді і тези, інші письмові праці вчених різних періодів розвитку, де досліджуються поняття, зміст, видова приналежність, гарантії реалізації та забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

За різними критеріями класифікації наукові джерела дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації можна групувати на такі види: 1) за історичними періодами виникнення джерел розглядають такі їх види: а) праці вчених стародавнього світу, середньовіччя, новітнього часу щодо доступу до публічної інформації; б) праці вчених країн світу, включаючи Україну та інші пострадянські держави; 2) залежно від назви наукової праці: трактати, діалоги, монографії, підручники, посібники, наукові коментарі, статті, доповіді, тези тощо; 3) залежно від напрямів дослідження розрізняють наукові джерела, в яких: а) розмежовані поняття об'єктивного і суб'єктивного права, відкритої інформації та інформації з обмеженим доступом; б) проводиться аналіз змісту суб'єктивного права і конституційного права на доступ до публічної інформації; в) пропонуються гарантії реалізації права на доступ особи до публічної інформації; г) право на доступ до публічної інформації розглядається у контексті правового регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері; управління Інтернетом, захисту персональних даних, прав людини онлайн, інформаційної безпеки, кіберпростору і т.д.; г) показана роль Уповноваженого з прав людини в процесі забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації тощо.

2. Нормативно-правові джерела дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це система правових джерел, що закріплюють норми міжнародного права і внутрішньодержавного права України про можливі і необхідні варіанти поведінки людини і громадянина щодо реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації.

Правові джерела, що закріплюють право особи на доступ до публічної інформації можуть бути згрупованими за різними критеріями, зокрема залежно від: 1) джерела закріплення правових норм доступу особи до публічної інформації виділяють норми, що містяться в: а) нормативно-правових актах; б) нормативних договорах; в) правових звичаях; 2) юридичної сили нормативного правового акта виділяють норми, що містяться в: а) конституціях; б) законах; в) актах Президента України; г) актах КМ України; г) актах центральних і місцевих органів виконавчої влади; д) актах органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 3) міжнародно-

правові акти чи національні нормативно-правові акти та ін. Названі норми закріплюють а) можливі і необхідні варіанти поведінки людини і громадянина; в) дотримання заборон і виконання обов'язків як необхідних варіантів поведінки створюють умови і засоби реалізації названого права; г) метою нормативного закріплення права особи на доступ до публічної інформації є потреба загальної обов'язковості права особи на доступ до публічної інформації.

3. Методологія дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це система загальних підходів, принципів і методів, на основі яких досліджено забезпечення реалізації названого конституційного права, його поняття, місце в системі громадянських прав і свобод, зміст і елементи змісту, гарантії реалізації і забезпечення Уповноваженим Верховної Ради з прав людини.

Метод пізнання права особи на доступ до публічної інформації – це загальні і спеціальні засоби і способи, за допомогою яких були проаналізовані доктринальні і нормативні джерела дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Загальними методами дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації є: а) діалектичний; б) соціологічний; в) історичний; г) формально-логічний; ґ) системного аналізу; д) функціонально-інструментальний, ін. Водночас спеціальними методами дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації є: а) формально-юридичний; б) герменевтичний; в) правової семіотики; г) порівняльно-правовий; ґ) теоретико-правового моделювання; д) теоретико-правового прогнозування та ін.

4. Конституційне право особи на доступ до публічної інформації – це закріплена нормами конституції, деталізована у законах з урахуванням міжнародно-правових стандартів, можливість особи отримувати інформацію, що є зафіксованою на матеріальних носіях або відображена в електронному вигляді, від розпорядників, які володіють чи зобов'язані володіти нею відповідно до чинного законодавства. Ознаками даного права є: а) це можливість особи вільно збирати, використовувати і поширювати публічну інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір; б) закріплення такої можливості нормами конституції та законів України, міжнародного права; в) інформація має бути зафіксованою на

будь-якому носії; г) знаходиться у фізичному володінні суб'єктів владних повноважень або якою вони обов'язані володіти; д) знаходиться у володінні інших розпорядників публічної інформації відповідно до законодавства України.

Вони підкреслюють відмінності права особи на доступ до публічної інформації від ширшого однорідного поняття конституційного права на інформацію, конституційного права на звернення, з'ясування їх місця у системі особистих, громадянських, культурних, інформаційних прав і свобод людини тощо.

5. Зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це система потреб та інтересів особи, що закріплені нормами конституції і законів з урахуванням міжнародно-правових стандартів, щодо отримання публічної інформації завдяки її систематичному та оперативному оприлюдненню чи за запитами, а також можливостей користування нею на власний розсуд. Елементи змісту названого права включають такі можливості: 1) отримувати публічну інформацію: а) в офіційних друкованих виданнях; б) на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; в) на інформаційних стендах; г) іншим способом та звертатися з запитами на інформацію; 2) вимагати від розпорядників інформації оприлюднювати та надавати інформацію за запитами; 3) користуватися соціальним благом вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію; 4) оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

6. Гарантії конституційного права на доступ до публічної інформації – це закріплені законодавством України з урахуванням міжнародно-правових стандартів умови і засоби, за допомогою яких забезпечується реалізація вільного доступу особи до публічної інформації в процесі її збирання, зберігання, використання і поширення. Видами гарантій конституційного права на доступ до публічної інформації є загально-соціальні (політичні, економічні, духовні тощо) і спеціально-юридичні гарантії (нормативні й організаційні). Нормативними гарантіями реалізації названого права є норми міжнародного права, Конституції і законів України, підзаконних нормативно-правових актів. Його організаційними гарантіями є діяльність Уповноваженого з прав людини, Президента України,

Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

7. Забезпечення конституційного права особи про доступ до публічної інформації Уповноваженим з прав людини можна визначити як закріплену нормами Конституції і законів України, деталізовану в поточному законодавстві з урахуванням міжнародно-правових стандартів, його діяльність (внутрішню і зовнішню), спрямовану на створення сприятливих умов реалізації даного конституційного права, його охорону і захист, поновлення даного порушеного права з метою здійснення парламентського контролю за додержанням законності і правопорядку в процесі його реалізації. Зміст діяльності Уповноваженим з прав людини із забезпечення права на доступ до публічної інформації включає такі елементи: – створення Уповноваженим з прав людини сприятливих умов для реалізації названого права; – охорона названого права; – захист права, у разі коли здійснюється його порушення; – сприяння поновленню порушеного конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

8. Під механізмом забезпечення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації слід розуміти систему його повноважень, функцій, форм і методів діяльності, спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації названого права, охорону його від правопорушень, захист від правопорушників та здійснення заходів з його поновлення. Розрізняють його міжнародний і внутрішній національний різновиди, спрямовані на: а) створення умов для реалізації названого права; б) охорону права від правопорушень; в) захист права від правопорушників; г) поновлення порушеного права і відшкодування спричинених збитків.

9. Створення Уповноваженим з прав людини умов для здійснення та охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це урегульована національним законодавством з урахуванням міжнародно-правових стандартів діяльність Уповноваженого з прав людини із застосування свої повноважень, форм і методів діяльності з метою попередження правопорушень щодо реалізації особою можливості доступу до публічної інформації на свій розсуд. Механізм створення

Уповноваженим з прав людини умов для здійснення та охорона даного права включає: а) норми міжнародного права, згоду на обов'язковість яких в Україні надала ВР України та норми національного законодавства України, що регулюють право особи на доступ до публічної інформації; б) повноваження, функції, форми і методи діяльності Уповноваженого з прав людини зі створення умов для реалізації та охорони названого права; в) індивідуально-правові акти Уповноваженого з прав людини, спрямовані на попередження порушень даного права особи.

Важливо виокремити такі способи доступу особи до публічної інформації, які реалізуються шляхом здійснення конституційного права на звернення і запиту на інформацію. Відповідно до Конституції України слід розрізняти право збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, що передбачає запит на інформацію (ст. 34) і право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб, що закріплює право на звернення (ст. 40). Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає запит як «прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні». З огляду на їх різну юридичну природу, відповідно це окремі конституційні права особи, порядок їх реалізації регулюється різними законами.

10. Захист та поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації – це його діяльність в межах компетенції, визначеної нормами міжнародного права і національного законодавства щодо припинення правопорушень і притягнення правопорушника до юридичної відповідальності, поновлення порушеного права, відшкодування спричинених збитків з метою забезпечення доступу до публічної інформації. Механізм захисту та поновлення Уповноваженим з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації включає: повноваження, функції, організаційні і правові форми та методи його діяльності.

11. Історичний досвід свідчить, що загальне поняття захисника прав людини отримало назву «омбудсман». Незалежно від назви захисника прав людини у конкретній країні, конкретному регіоні чи в усьому світі, вони беруть участь у

забезпеченні конституційних прав і свобод (включаючи і право особи на доступ до публічної інформації). Усіх омбудсманів можна класифікувати на національних, регіональних та міжнародних.

Актами реагування Уповноваженого з прав людини щодо порушень положень Конституції, законів України, міжнародних договорів України стосовно конституційного права на доступ до публічної інформації є конституційне подання Уповноваженого з прав людини та подання Уповноваженого з прав людини до органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій та їх посадових і службових осіб. Поряд з ними Уповноважений з прав людини використовує й інші форми впливу на посадових осіб, що порушили назване право: оприлюднення заяв, звернень, надсилання відкритих листів до відповідних органів влади та їх посадових осіб тощо.

Необхідним, на нашу думку, є запровадження інституту Інформаційного комісара як незалежного від гілок влади органу. Це не повинно вплинути на обсяг повноважень Уповноваженого з прав людини, що продовжуватиме здійснювати парламентський контроль за дотриманням прав і свобод людини і громадянина.

Існує потреба в удосконаленні статусу Уповноваженого з прав людини через надання йому права законодавчої ініціативи, права звернення із заявою щодо відновлення порушених прав громадян до Верховного Суду України і міжнародних правозахисних організацій, а при розгляді звернень, виходити з критеріїв об'єктивності, доцільності, справедливості дій органів і посадових осіб і т.д. На нашу думку, важливою є активна позиція людини, громадських організацій у взаємодії з омбудсманом, його представниками на шляху подолання бюрократії і чиновницького свавілля, покращення забезпечення доступу особи до публічної інформації тощо.

12. З метою удосконалення правового регулювання конституційного права особи на доступ до публічної інформації пропонуємо:

1) внести зміни у а) ст. 32 Конституції України, де після терміну «кожний» вилучити термін «громадянин» і далі за текстом; б) ч. 2 ст. 34 Конституції України доповнити такою нормою: «Контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації здійснює Інформаційний комісар»;

2) доповнити закони України: а) ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» п. 3 такого змісту: «Розпорядниками публічної інформації є: суб'єкти владних повноважень; суб'єкти, що зобов'язані володіти публічною інформацією відповідно до законодавства України; інші розпорядники публічної інформації, що визначені у ст. 13 Закону»; б) ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» 2011 р. доповнити нормою: «Здійснення парламентського контролю Уповноваженим з прав людини реалізується шляхом створення сприятливих умов для реалізації названого права, охорони його від правопорушень і правопорушників та захисту, в разі порушення названого права і здійснення заходів з відновлення порушеного права, притягненню винних до юридичної відповідальності та відшкодуванню спричиненої матеріальної і моральної шкоди особі порушенням її конституційного права», а п. 1 ст. 23 названого Закону після слів «вищого органу» доповнити словами «Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» і далі за текстом; в) в ч. 1 ст. 19 Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» 1997 р замість терміну «прохання» закріпити термін «вимога», сформулювавши дефініцію так: «Запит на інформацію – це вимога особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні»; г) ст. 4 п.1.1. Закону України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» 2014 р. після слів «прозорого доступу» словами «кожного до публічної інформації»; г) ст. 4 п. 6. Закону України «Про телебачення і радіомовлення» 1993 р. після слів «на інформацію» словами «включаючи і публічну» і далі за текстом; д) в ст. 1 Закону України «Про інформацію» 1992 р. такими нормами: публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами і на будь-яких носіях інформацію, що знаходиться у володінні визначених Законом розпорядників публічної інформації або якою розпорядники публічної інформації зобов'язані володіти відповідно до законодавства; доступ до публічної інформації – це можливість будь-якої особи отримувати публічну інформацію різними шляхами; е) ст. 25 п. 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» 1999 р. після слів «щодо організації» закріпити терміни «доступу до публічної інформації» і далі за текстом; є) ст. 42 п. 7 Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. доповнити після слів «свою роботу» словами «у тому числі про виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» і далі за текстом; ж) ст. 11 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» 1997 р. доповнити ст. 11.1. «Виконання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини функції забезпечення доступу особи до публічної інформації», а саме «забезпечення особі права доступу до публічної інформації покласти на представника Уповноваженого щодо дотримання права на доступ до публічної інформації; з) ст. 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» 1997 р. доповнити після слів «публічної інформації» такими словами «шляхом створення сприятливих умов для його реалізації, охорони і захисту від правопорушень та участі у поновленні порушеного права і відшкодування спричинених збитків»; и) ст. 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» 1997 р. доповнити такою нормою: «Уповноважений з прав людини здійснює й інші обов'язки, що закріплені законами України»; і) внести зміни в ст. 212-3 ч. 2 КУпАП після слів «надання недостовірної інформації» додати словами «та інші».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні проблеми конституційного права України: Підручник / За заг. ред. професора Олійника А.Ю. К.: Центр учбової літератури, 2013. 554 с.
2. Анализ законотворчества в Российской Федерации в контексте права человека на информацию. URL: www.medialaw.ru/publications/books/inf_right/1.html#6 (дата звернення: 01.06.2016).
3. Андріюк В.В. Теоретико-методологічні основи юридичного прогнозування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 17 с.
4. Баран С.О. Конституційне право людини і громадянина на відшкодування шкоди та його забезпечення в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 20 с.
5. Бідняжевська А.Ю. Конституційне право на недоторканність житла людини і громадянина та його забезпечення правоохоронними органами в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 20 с.

6. Білас І. Міжнародні політичні і державно-правові вчення: підруч. Київ: Юнеско-Соціо, 2015. 572 с.
7. Богуш В., Юдін О. Інформаційна безпека держави / за заг. ред. Ю. О. Шпак. Київ: МК-Прес, 2005. 432 с.
8. Бордюг О.В. Міжнародно-правові стандарти доступу до публічної інформації. URL: <https://docviewer.yandex.ua/> (дата звернення: 01.04.2016).
9. Боняк В.О. Конституційне право людини і громадянина на освіту в Україні: монографія. Дніпропетровськ: Ліра ЛТД, 2007. 157 с.
10. Бостан С.К. Французька «Декларація прав людини і громадянина 1789 р.» як джерело теорії прав людини. *Права людини: теорія, реальність, справедливість*: матеріали науково-практ. семінару. (м. Дніпропетровськ, 12 грудня 2013 р.). Дніпропетровськ. 2014. С. 8-10.
11. Букач В.В., Олійник А.Ю., Свистунов В.В. Зміст конституційних політичних свобод громадян України. *Науковий вісник Юридичної академії МВС*: Збірник наукових праць. 2005. № 1. С. 118-126.
12. Букач В.В., Олійник А.Ю. Конституційні політичні права і свободи людини та громадянина в Україні: монографія. Дніпропетровськ, 2006. 172 с.
13. Варакин Л. Е. Глобальное информационное общество: Критерии развития и социально-экономические аспекты. Москва: Междунар. акад. связи, 2001. 43 с.
14. Вернадский В. И. Научная мысль как планетное явление / отв. ред. А. Л. Яншин. Акад. наук СССР. Москва: Наука, 1991. 270 с.
15. Вернадский В. И. Философские мысли натуралиста: сборник : к 125-летию со дня рожд./ В. И. Вернадский. Москва: Наука, 1988. 519 с.
16. Вовк В.М. Публічність як принцип римо-античного правового життя. *Публічне право*. 2014. № 1. С. 195-200.
17. Возникновение института омбудсмана и история его развития в странах со стабильным демократическим режимом. URL: <http://pandia.org/text/78/194/93343-3.php> (дата звернення: 08.06.2017).
18. Волинка К.Г. Забезпечення прав і свобод особи. *Міжнародна поліцейська енциклопедія* / Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С.

Шемшученко. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», Т. 2. Права людини у контексті поліцейської діяльності. 2005. С. 259-280.

19.Волков Н. А. Возникновение и особенности функционирования института уполномоченных по правам человека (омбудсманов) в зарубежных странах. *Среднерусский вестник общественных наук*. 2009. № 3. С. 93–99.

20.Варакин Л. Е. Глобальное информационное общество: Критерии развития и социально-экономические аспекты. Москва: Междунар. акад. связи, 2001. 43 с.

21.Впровадження кращого європейського досвіду з метою посилення інституційного потенціалу Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для захисту прав і свобод людини. Посилення потенціалу інституції українського омбудсмана: рекомендації щодо змін до нормативно-правової бази, що регулює діяльність Уповноваженого з прав людини Проект ЄС Twinning. URL: <http://www.twinning-ombudsman.org/library/studies-recommendatio/> (дата звернення: 05.11.2017).

22.Гарбар В. Узагальнення судової практики із застосуванням Закону «Про доступ до публічної інформації». Лист 20 листопада 2013 р. URL: <http://stop-x-files-ua.org/uzahalnennya-sudovoji-praktyky-iz-zastosuvannya-zakonu-pro-dostup-do-publichnoji-informatsiji/> (дата звернення: 05.10.2016).

23.Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: підруч. Чернівці: Рута, 2001. 431 с.

24.Горбатюк О.М. Сучасний стан та проблеми інформаційної безпеки України на рубежі століть. *Вісник Київського університету імені Т.Шевченка*. 1999. Вип. 14: Міжнародні відносини. С. 46-48.

25.Горбатюк В.В. Доступ громадян до інформації: конституційно-правовий аспект. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12GVVKPA.pdf> (дата звернення: 20.11.2016).

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

27.Грицкевич С.Г. Конституційні екологічні права людини й громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. 24 с.

28.Грицкевич С.Г. Право людини і громадянина на екологічну інформацію в Україні. *Права людини та інформація*: Зб. наук. праць. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 2001. С. 35-44.

29.Гудима Н.В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 20 с.

30.Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні в Україні. *Вісник НАДУ*. 2005. № 3. С.78-85.

31.Гуцалюк М. Інформаційна безпека України: нові загрози. *Бизнес и безопасность*. 2003. № 5. С. 2-3

32.Декларація Комітету Міністрів Ради Європи «Про свободу вираження поглядів та інформації» від 29 квітня 1982 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_885 (дата звернення: 10.02.2016).

33.Демиденко В.О. Утвердження та забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина: Посібник. Київ: НАВСУ, 2001. 100 с.

34.Державно-правова думка Стародавньої Індії. URL: http://e-works.com.ua/work/5071_Derjavno_pravova_dymka_Starodavnoi_Indii.html (дата звернення: 10.05.2016).

35.Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді / за заг. ред. В. Андрусіва, Д. Котляра. Київ: Агентство Україна, 2012. 64 с.

36.Доступ до публічної інформації. Посібник із застосування «трискладового тесту» / за заг. ред. Д.М. Котляра. Київ: ЦПСА, 2014. 152 с.

37.Доступ до публічної інформації: від А до Я, он-лайн навчальний курс для слухачів за підтримки програми Ради Європи у 2016 році. Платформа «Prometheus». URL: www.prometheus.org.ua (дата звернення: 10.05.2016).

38.Доступ до Інтернету як право людини та недискримінація. практика ЄСПЛ. URL: http://www.ukrainepravo.com/international_law/european_court_of_human

_rights/esfkhtst-es-krkhyeuryekhts-yan-tuavs-oyueury-kha-ryeeyfnuypkrashchkya/ (дата звернення: 10.06.2016).

39.Дубров О. Реалізація права на доступ до публічної інформації. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/4599> (дата звернення: 20.06.2017).

40.Ефективність діяльності Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Доповідь за 2013 рік URL: http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2093:2012-10-12-09-03-28&catid=228:2012&Itemid=230 (дата звернення: 23.06.2016).

41.Європейський омбудсмен. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Європейський_омбудсмен (дата звернення: 24.06.2016).

42.Єдиний веб-портал використання публічних коштів. URL: <http://e-data.gov.ua> (дата звернення: 24.06.2016).

43.Жоль К. К. Методи наукового пізнання і логіка (для юристів): навч. посіб. Київ: Атіка, 2001. 288 с.

44.Жоль К.К. Философия и социология права: учебное пособие. Киев: Юринком Интер, 2000. 480 с.

45.Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

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

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

48.Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки, затверджені Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 46, ст.2047

49.Зверева Е.А. Информация как объект неимущественных гражданских прав. URL: www.eyenews.ru/medpravo6.htm (дата звернення: 08.02.2017).

50.Золотар О. О. Правова охорона як складова інформаційної безпеки цивільної авіації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010.

51.Информационные технологии и безопасность: основы обеспечения Информационной безопасности: сб. науч. тр. / НАН Украины, Ин-т проблем регистрации информации НАН Украины, Нац. акад. правовых наук Украины, НИИ информации и права, Нац. техн. ун-т Украины. Киев: ИПРИ НАН Украины, 2014. Вып. 14. Киев, 2014. 180 с.

52.Информационное общество. *Wikipedia: the free encyclopedia*. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Информационное_общество/ (дата звернення: 17.03.2017).

53.История политических и правовых учений: Учебник. изд. 2-е, стереот. Под общ. ред. члена-коресп. РАН, д. ю. н., проф. В.С. Нерсисянца. Москва, 1998. 736 с.

54.Індекс публічності місцевого самоврядування. – 2014. legalspace.org. URL: // <https://docviewer.yandex.ua/> (дата звернення: 18.03.2017).

55.Інформаційна безпека України: проблеми та шляхи їх вирішення *Національна безпека і оборона*. Київ, 2001. № 1. С. 60-69

56.Інформаційно-методичні матеріали для громадян, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб щодо підготовки конституційних звернень URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/cooperation-with-the-constitutional-court-of-ukraine/>(дата звернення: 18.02.2018).

57.Інформація, комунікація, суспільство 2014, міжнар. наук. конф. Матеріали 3-ї Міжнародної наукової конференції ІКС.-2014, Львів, Вид-во Львів. політехніки, 2014. 326 с.

58.Как древние люди передавали информацию. URL: <http://www.kakprosto.ru/kak-803979-kak-drevnie-lyudi-peredavali-informaciyu#ixzz3XjzSPgp4> (дата звернення: 18.02.2018).

59.Калюжний К. Р. Сутність інформаційних прав людини в науці інформаційного права. *Юрид. вісник*. Київ, 2012. №4. С.55-58.

60.Камінська Н.В. Правозахисна діяльність міжнародних європейських організацій. *Правовий захист прав людини та громадянина в Україні*: зб. матер. всеукр. наук.-теорет. конф. Київ, 2011. С. 21-23.

61.Камінська Н.В. Роль місцевих та регіональних омбудсменів в захисті прав, свобод та інтересів людини і громадянина. *Право на життя: аспекти реалізації*: матер.міжн. наук.-практ. конф. (22-23 листоп. 2012 р., м. Чернівці.). Чернівці, Част. I. 2012. С.38-41

62.Камінська Н.В. Захист персональних даних: проблеми внутрішньо-державного, наднаціонального і міжнародно-правового регулювання. *Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ*. Київ, 2015. №3. С. 106-114.

63.Камінська Н.В. Пріоритети міжнародної співпраці у сфері забезпечення інформаційної безпеки. *Публічне право*. Київ, 2015. № 4. С. 25-32.

64.Капінус Л. Право на доступ до інформації як елемент правового статусу людини та громадянина. *Підприємництво, господарство і право*. Київ, 2014. № 1. С. 53-56.

65.Карпачова Н.І. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Ніни Карпачової на представленні в парламенті Щорічної доповіді про стан дотримання та захист прав і свобод людини в Україні 6 липня 2005 року. *Голос України*. Київ, 2005. №133. 22 липня.

66.Карпачова Н.І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. *Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*. Вид. друге. Харків, Консул, 2001. 464 с.

67.Катренко А. Особливості інформаційної безпеки за міжнародними стандартами. *Альманах економічної безпеки*. Київ, 1999. № 2. С. 15-17

68.Кирилюк О. В. Загальна характеристика національного законодавства у сфері захисту та відновлення прав і свобод людини онлайн. *Правові засоби захисту та відновлення прав користувачів Інтернету в Україні в контексті застосування Посібника Ради Європи з прав людини для Інтернет-користувачів*. Київ, ФОП Клименко, 2015. С. 33-72.

- 69.Кирилюк О. В. Міжнародно-правове забезпечення розвитку глобального інформаційного суспільства: автореф. дис. ... юрид. наук. Київ, 2016. 467 с.
- 70.Коваль В.В. Право на доступ до інформації. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. Київ: 2011. № 3 (46). С. 241–246.
- 71.Коваль Л. Аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Харків: Права людини, 2010. 240 с.
- 72.Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон Української РСР від 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984, додаток до № 51. Ст. 1122.
- 73.Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підруч. 2-е. вид., перероб. і доп. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 504 с.
- 74.Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підруч. Київ: Правова єдність, 2008. 350 с.
- 75.Коментар до Конституції України: друге видання виправлене й доповнене. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. 412 с.
- 76.Комшालюк І.С., Поліковський М.Ф. Конституційне право на інформацію в Україні. *Конституціоналізм в Україні (ідеї, концепції, доктрини): історія і сучасність*: матеріали другої всеукраїн. Інтернет-конференції (м. Львів, 25 квітня 2013 р.) URL: <http://historylaw.lp.edu.ua/documents/Materials2.pdf> (дата звернення: 03.03.2016).
- 77.Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_015 (дата звернення: 03.03.2016).
- 78.Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. С. 270.
- 79.Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 1/ № 58, С. 701.

80. Конкретно-наукові методи дослідження. Класифікація методів дослідження. Предмет і методи системного аналізу систем управління. URL: <http://lektsiopedia.org/ukr/lek-18378.html>; <https://yandex.ua/search/?lr=143&text;> http://studopedia.net/10_110385_zanyattya-lektsiya-predmet-i-metodi-sistemnogo-analizu.html (дата звернення: 16.01.2016).

81. Котляр Д. Концепція законопроекту щодо вдосконалення окремих положень законодавчих актів у сфері доступу до публічної інформації. Проект від 10.11.2014. URL: <http://ukdocz.com/doc/17462/koncept%D1%96ya-zakonoproektu-shhodo-vdoskonalennya-okremih> (дата звернення: 16.07.2016).

82. Котляр Д. Концепція законопроекту щодо вдосконалення окремих положень законодавчих актів у сфері доступу до публічної інформації: Проект від 16.02.2015. URL: <http://ukdocz.com/doc/17462/koncept%D1%96ya-zakonoproektu-shhodo-vdoskonalennya-okremih> (дата звернення: 16.07.2016).

83. Конституційне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. акад. Ю.М. Тодики, проф. В.С. Журавського. Київ: Видавничий Дім Ін Юре, 2002. 544 с.

84. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР із змінами, внесеними згідно із Законом України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. Дата оновлення: 30.09.2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.10.2016).

85. Копейчиков В.В., Сущук З.И. Реальный социализм: демократия, личность, права человека. Киев: Вища шк., 1983. 152 с.

86. Корецкий В. М. Избранные труды. В 2 кн. Кн. 1; редкол.: В. Н. Денисов (гл. ред.) [и др.]. Киев: Наук. думка, 1989. 340 с.

87. Копылов В. А. Информационное право: учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2005. 510 с.

88. Коротенков Ю. Р. Информационные процессы и технологии как объекты информатики и обучения информатике. URL: <http://www.ict.edu.ru/ft/004336/22.pdf> (дата звернення: 03.04.2017).

- 89.Кормич Б. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи: Навчальний посібник. Київ: Кондор, 2005. 382 с.
- 90.Косінов С.А. Омбудсмен як інститут контролю за владою. Теорія і практика правознавства. Харків: Вип. 1 (7). 2015. С. 1-12.
- 91.Костецька Т.А. Інформаційне право України: навч. посіб. Київ: 2009. 170 с.
- 92.Костецька Т.А. Конституційно-правове регулювання інформаційних прав: деякі термінологічні аспекти. *Часопис Київського університету права*. Київ: 2013. №2. С. 114–117.
- 93.Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посіб. Вид. 3-те виправл. та доповн. Київ: Атіка, 2004. 512 с.
- 94.Кресіна І.О. Реалізація права громадянина на доступ до публічної інформації: зарубіжний досвід та українська практика. URL: http://www.derzhava.in.ua/Kresina_I_O.doc (дата звернення: 19.06.2016).
- 95.Кушнір І. Захист омбудсменом конституційного права особи на доступ до публічної інформації. *Науковий вісник НАВС*. Київ: 2017. №4. С. 297-310.
- 96.Кушнір І.В. Поняття і зміст забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : серія: Право*. Ужгород: 2015. Вип. 33. Т. 1. С. 75–79. Кушнір І.В. Зміст конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації. *Вісник Запорізького національного університету*. № 2. 2015. URL:<http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-2-2015-2/9.pdf>.
- 97.Липачова Л.М. Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського Суду з прав людини: монографія. Донецьк: Юрид. акад. М-ва внутр. справ; Ліра-ЛТД, 2005. 216 с.
- 98.Лутковська В.В. Право на інформацію URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ru/page/secretariat/> (дата звернення: 20.11.2017).
- 99.Марков В.В. Злочинність у глобальних інформаційних мережах: фактори ризику та напрямки боротьби. *Юстиція, свобода і безпека як сфери європейської*

інтеграції України: мат. круглого столу (м. Харків, 3 березня 2014 р.) / за ред. В.О. Серьогіна. Харків: Рейтинг, 2014. С. 66-69.

100. Марущак А.І. Інформаційне право: Доступ до інформації: навч. посіб. Київ: КНТ, 2007. 532 с.

101. Марущак А.І. Інформаційне право: регулювання інформаційної діяльності: навч. посіб. Київ: Видавничий дім «Скіф», 2008. 344 с.

102. Марущак А.І. Інформаційне право України : підруч. Київ: Дакор, 2011. 456 с.

103. Марцеляк О.В. Контрольно-наглядові органи в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України: автореф. дис. ... канд.. юрид. наук. Харків, 1997. 22 с.

104. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Одеса, 2004. 35 с.

105. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов: изд-во Саратовского университета, 1987. 295 с.

106. Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР / Н.И. Матузов. Саратов: Приволжское книжное изд-во, 1966. 190 с.

107. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / [М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів [та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. Київ: Агентство «Україна», 2011. 144 с.

108. Методологія і методи наукових досліджень URL: http://ebooktime.net/book_254_glava_9_1.4. (дата звернення: 20.04.2016).

109. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 15.10.2016).

110. Методичні рекомендації для підготовки конституційного подання з питань конституційності законів, інших правових актів та офіційного тлумачення Конституції та законів України URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/cooperation-with-the-constitutional-court-of-ukraine/> (дата звернення: 15.12.2017).

111. Моделювання як метод наукового дослідження і метод навчання URL: http://studopedia.net/8_1171_modelyuvannya-yak-metod-naukovogo-doslidzhennya-i-metod-navchannya.html (дата звернення: 15.12.2016).
112. Мусский И.А. 100 великих мыслителей. Москва: Вече, 2000. 688 с.
113. Наливайко Л.Р. Загальна декларація прав людини: історія та сучасність. *Права людини: теорія, реальність, справедливість*: мат. наук.- прак. семінару (м. Дніпропетровськ, 12 грудня 2013 р.). Дніпропетровськ: 2014. С. 5-7.
114. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації»/ Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко; за заг. ред. Д. Котляра. Київ: Центр суспільних медіа за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та Програми сприяння Парламенту, 2012. 335 с.
115. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод. *Міжнародна поліцейська енциклопедія*: У 10 т. / Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. Київ: Ін Юре, 2005. Т.ІІ. Права людини у контексті поліцейської діяльності С. 255-258.
116. Негодченко О.В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: монографія. Дніпропетровськ: Вид-во Дніпропетр. ун-ту, 2003. 448 с.
117. Нестеренко О.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2008. 22 с.
118. Оболонский А. В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия. *Общественные науки и современность*. 1998. № 3. С. 5– 15.
119. Олійник А.Ю. Верховна Рада України в механізмі забезпечення основних свобод людини і громадянина. *Науковий вісник Дніпр. державного універ. внутрішніх справ: Збірник наукових праць*. 2006. № 2. (27). С. 119-132.
120. Олійник А.Ю. Гарантії забезпечення конституційних свобод. *Науковий вісник Дніпр. Держав. універ. внутрішніх справ*. 2009. № 1. С. 14-29.
121. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: монографія. Київ: Алерта, КНТ, 2008. 472 с.

122. Олійник А.Ю. Основи історії і теорії держави та права: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2015. 200 с.

123. Основи публічного правопорядку та публічного права Стародавнього Риму. URL: <http://uris.org.ua/rimskoe-pravo/ponyattya-rimskogo-gromadyanstva> (дата звернення: 12.04.2016).

124. Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 09.01.07 р. № 537-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 12. Ст. 102.

125. Офіційний загальнодержавний веб-портал Державні закупівлі URL: tender.me.gov.ua (дата звернення: 19.08.2017).

126. Офіційні веб-сайти. Офіційне друковане видання. URL: http://pidruchniki.com/15811026/dokumentoznavstvo/ofitsiyni_veb-sayti; <https://uk.wikipedia.org/wiki/> (дата звернення: 19.08.2017).

127. Організація роботи та гарантії діяльності українського омбудсмана. URL: <https://yandex.ua/search/?lr=143&text;> Офіційне друковане видання. URL: http://uk.wikipedia.org/wiki/Офіційне_друковане_видання (дата звернення: 07.10.2017).

128. Пазюк А. В. Міжнародно-правове регулювання інформаційної сфери (теоретичні і практичні аспекти): дис. ... д-ра. юрид. наук. Київ, 2016. 467 с.

129. Пазюк А.В. Міжнародно-правовий захист права людини на приватність персоніфікованої інформації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2004. 15 с.

130. Паліюк В.П. Право на доступ до публічної інформації як складова особистих немайнових прав фізичної особи. *Науковий вісник Ужгород. націон. універ-ту*. Серія Право. 2013. Вип. 22. Част. I. Том 1. С. 189-194.

131. Петров Є.В. Інформація як об'єкт цивільно-правових відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Харків, 2003. – 20 с.

132. Письменицький А.А. Інформаційна свобода та інформаційна безпека України без інформаційно-правової культури. *Юстиція, свобода і безпека як сфери європейської інтеграції України*: мат. круглого столу (м. Харків, 3 березня 2014 р.) / за ред.. В.О. Серьогіна. Харків: Рейтинг, 2014. С. 85-88.

133. Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Міністерстві закордонних справ України: Наказ МЗС України від 06 квітня 2012 р. № 101. Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Міністерстві юстиції: Наказ Міністерства юстиції України від 08.06.2011 р. № 1522/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0625-12> (дата звернення: 12.07.2016). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1522323-11> (дата звернення: 12.07.2016).

134. Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади від 25 травня 2011р: Постанова КМУ від 25 травня 2011р. № 583; Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» у Головному управлінні державної служби України: Наказ Голодержслужби України від 21 червня 2011 р. 2011. № 148. Поточна редакція від 21.06.2011 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/583-2011-%D0%BF> (дата звернення: 12.05.2016). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0833-11> (дата звернення: 12.05.2016).

135. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації: Указ Президент України від 05 травня 2011 р. № 547/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/547/2011> (дата звернення: 12.05.2016).

136. Питання системи обліку публічної інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 р. № 1277. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1277-2011-%D0%BF> (дата звернення: 17.05.2016).

137. Повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та законодавство у сфері доступу до публічної інформації. Звіт експерта Ради Європи Наташи Пірч Мусар. Київ, 2015. URL: <http://oksanaprodan.com.ua/wp-content/uploads/2017/04/%D0%A9%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C-%D0%A3%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%92%D0%A0%D0%A3-%D0%B7-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2->

%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B8-03.2017..pdf (дата звернення: 12.09.2017).

138. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник / за заг. ред. проф. В.Л. Федоренка. 3-вид., перероб. і доопр.; передмова проф. В.В. Коваленка. Київ: Ліра-К, 2011. 532 с.

139. Погорілко В.Ф. Правознавство / В.Ф. Погорілко, Г.А. Шпиталенко. Підручник. 2-ге вид. випр. і доп. Київ: Каравела, 2011. 592 с.

140. Погорілецька А.В. Організаційно-правовий аспект права громадян на офіційну інформацію. URL: http://dipplus.com.ua/naukov-statt-z-v-dkritogodost/news_post/pogor-lecka-angel-na-volodimir-vna-organ-zac-yno-pravoviy-as (дата звернення: 21.06.2016).

141. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 р. *Відомості Верховної Рада України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

142. Полетило К.С. Інформаційні права і свободи людини та їх судовий захист у конституційних нормах Франції. *Вісник Акад. адвокатури України*. 2010. №3. С.33-36.

143. Полетило К.С. Інформаційні права людини і свободи та їх судовий захист у конституційних нормах Греції. *Правова інформатика*. 2014. №1(41).

144. Положення про Управління з питань дотримання права на інформацію та представництва в Конституційному Суді України Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: затверджено В.В. Лутковською 22.06.2016 р. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/struktura-sekretariatu/> (дата звернення: 19.07.2016).

145. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 24.12.2015 р. по справі № 826/19431/15, залишена без змін Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 10.11.2016 р. за № К/800/735/16, у задоволенні позову ПАТ НАК «Нафтогаз України» до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про визнання протиправним та скасування подання. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54681852> (дата звернення: 19.09.2017).

146. Порядок адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.2015 р. № 694. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248479611> (дата звернення: 19.07.2016).

147. Посібник з прав людини для інтернет користувачів та Пояснювальний меморандум СМ(2014)31 «Порушення прав людини онлайн» є практичним роз'ясненням Комітету міністрів державам-членам Рекомендації СМ/Rec(2014)6. URL: <https://rm.coe.int/16802e3e96> (дата звернення: 19.03.2017).

148. Постанова Новозаводського районного суду м. Чернігова про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого частиною другою статті 212-3 КУпАП (справа № 751/11111/16-п). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63701670> (дата звернення: 19.01.2017).

149. Право на доступ к информации является конституционным правом человека. URL: // <http://pravo-ukraine.org.ua/blogs/pravo-na-informatsiyu/13008-pravo-na-dostup-k-informacii-yavlyaetsya-konstitucionnym-pravom-cheloveka> (дата звернення: 03.12.2017).

150. Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Чижа. Київ: Юридична думка, 2006.

151. Про визнання частково неконституційними положення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу»: Конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/cooperation-with-the-constitutional-court-of-ukraine/constitutional-acts-of-response-2014.html> (дата звернення: 01.06.2017).

152. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150183.html (дата звернення: 19.06.2017).

153. Про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень»: проект Закону України (реєстр. № 2913). URL:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55238 (дата звернення: 03.04.2016).

154. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян: проект Закону України (реєстр. № 2043а). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55526 (дата звернення: 03.04.2016).

155. Про внесення змін до Указу Президента України від 5 травня 2011 року № 548: Указ Президента України від 17 листопада 2014 р. № 883/2014. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/883/2014> (дата звернення: 23.06.2016).

156. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 26. Ст. 273.

157. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.

158. Про доступ громадськості до державної документації та свободу інформації: Рекомендація №854 від 1979. URL: <http://medialaw.org.ua/library/rekomendatsiya-854-1979-pro-dostup-gromadskosti-do-derzhavnoyi-dokumentatsiyi-ta-svobodu-informatsiyi/> (дата звернення: 29.07.2016).

159. Про доступ до інформації, участі громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля: Конвенція ООН від 25 червня 1998 р. URL: http://investinov.narod.ru/olderfiles/1/2-3-Konvenccya_pro_dostup_do_nform-40136.doc (дата звернення: 29.07.2016).

160. Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів: Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 25 листопада 1981 р. URL: http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/116/ (дата звернення: 01.08.2016).

161. Про доступ до офіційних документів: Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2002)2 від 21 лютого 2002 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a33 (дата звернення: 18.08.2016).

162. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

163. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2782-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 1.

164. Про європейську політику доступу до архівів: Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000)13 від 13 липня 2000 р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902012181> (дата звернення: 01.06.2016).

165. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.

166. Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію: постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. 2011. № 740; Про затвердження розміру фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, розпорядником якої є Міністерство юстиції України, та Порядку відшкодування цих витрат: наказ Міністерства юстиції від 30 листопада 2011 р. 2011. № 3430/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/740-2011-%D0%BF> (дата звернення: 12.06.2016). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1385-11> (дата звернення: 28.11.2017).

167. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації: постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. 2008. № 1040. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF> (дата звернення: 30.11.2017).

168. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію у Міністерстві юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 08.06.2011 р. 2011. № 1536/5. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35690 (дата звернення: 30.11.2017).

169. Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві юстиції України: Наказ Міністерства юстиції України від 08.06.2011 р. 2011. № 1537/5. Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міненерговугілля: наказ Міненерговугілля України від 29.05.2015 р. №320. URL: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/doccatalog/list?currDir=50043> (дата звернення: 29.11.2017).

170. Про затвердження Переліку видів публічної інформації, розпорядником якої є Міністерство юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 4 жовтня 2011 року № 3116/5. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_37146 (дата звернення: 29.11.2017).

171. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 . URL: <http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/835-2015-п/paran12#n12> (дата звернення: 30.11.2017).

172. Про затвердження Порядку складення та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 08.06.2011 р. 2011. № 1521/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0694-11> (дата звернення: 30.11.2017).

173. Про затвердження Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: наказ від 26 липня 2012 р. 2012. № 7/8-12; Про затвердження Положення про Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: наказ від 20 червня 2012 р. № 4/8-12. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/organizacziyno-rozporyadchi-dokumenti/> (дата звернення: 12.12.2017).

174. Про затвердження форм для подання запиту на отримання публічної інформації: наказ Міністерства юстиції України від 26 травня 2011 р. 2011. № 1434/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0629-11> (дата звернення: 12.12.2017).

175. Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних: Конвенція Ради Європи від 28 січня 1981 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU81311.html (дата звернення: 01.06.2016).

176. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481.

177. Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних: Конвенція Ради Європи від 28.01.81 р. № 108, Страсбург URL: www.convention.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/108.htm. (дата звернення: 01.06.2016).

178. Про інформаційні агентства: Закон України від 28 лютого 1995 р. № 74/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 13. Ст. 83.

179. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.

180. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

181. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 49. Ст. 272; Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.

182. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.

183. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

184. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 09 січня 2007 р. № 537-V. *Відомості Верховної Ради України*, 2007, № 12, ст. 102.

185. Про офіційне тлумачення положень частини першої статті 276, термінів «за місцем вчинення правопорушення» та «своєчасне сповіщення» Кодексу України про адміністративні правопорушення у системному зв'язку з положеннями

статті 245, частини першої статті 257, частин першої-п'ятої статті 258, частини першої статті 268, частини першої статті 277, статей 278-280 цього Кодексу: Конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини URL: www.ombudsman.gov.ua (дата звернення: 15.08.2017).

186. Про передачу третім особам персональних даних, які знаходяться в розпорядженні державних органів: Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 9 вересня 1991 р. URL: http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/104/ (дата звернення: 12.08.2017).

187. Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці: постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 1993 р. № 611. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/611-93-%D0%BF> (дата звернення: 01.08.2017).

188. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 49. Ст. 299.

189. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. 2002. № 3. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF> (дата звернення: 03.06.2017).

190. Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI "Про доступ до публічної інформації": постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 30 вересня 2013 р. 2013. № 11. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13> (дата звернення: 05.06.2016).

191. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України №10 від 29 вересня 2016 року. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_10_29-09-2016/ (дата звернення: 10.01.2017).

192. Про призначення Лутковської В.В. Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини: Постанова Верховної Ради України від 24 квітня 2012 р. № 4660-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 3. Ст. 44.

193. Про призначення на посаду представника Уповноваженого в Конституційному Суді України Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Кушнір Ірини Володимирівни: наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Лутковської В.В. 2013 року. URK : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/biografiii/kushnir-irina-volodimirivna.html> (дата звернення: 01.03.2016).

194. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14-15, № 16-17. Ст. 133.

195. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року Про Доктрину інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 25.02.17 р. №47/2017 URL: <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374> (дата звернення: 18.06.2017).

196. Про свободу вираження поглядів та інформації: Декларація Комітету міністрів Ради Європи від 29 квітня 1982 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_885 (дата звернення: 02.06.2017).

197. Про систему обліку публічної інформації в Міністерстві юстиції України та його територіальних органах: Наказ Міністерства юстиції України від 28 травня 2014 р. № 846/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v846-323-14> (дата звернення: 25.03.2016).

198. Про Суспільне телебачення і радіомовлення України: Закон України від 17 квітня 2014 р. № 1227-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 27. Ст. 904.

199. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.

200. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 10. Ст. 43.

201. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

202. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо Інформаційного комісара України): за ініціативи Уповноваженого з прав людини 2016 р. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/news/publications/ofis-ombudsmana-initsiiuie-stvorennia-instytutu-informatsiinoho-komisara> (дата звернення 12.01.2018).

203. Протокол про адміністративне правопорушення, суд погодився з позицією Секретаріату Уповноваженого з прав людини щодо незаконності обмеження доступу до запитуваної інформації КП «Київський метрополітен» Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2016 р. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=3> (дата звернення: 11.12.2017).

204. Пушкіна О. В. Система прав і свобод людини та громадянина в Україні: теоретичні і практичні аспекти забезпечення. Київ: Логос, 2006. 416 с.

205. Рабінович П.М., Панкевич І.М. Зміст прав людини та їх обсяг. Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. Київ: Ін Юре, 2005. С. 349-350.

206. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: навчальний посібник / П.М. Рабінович, Київ: Атіка, 2004. 464 с.

207. Рисенко О.М. Історія становлення посади омбудсмена в різних країнах світу. *Міжнародно-правове забезпечення стабільності та безпеки суспільства*: матеріали науково-теоретичної конференції юридичного фак-ту, м. Суми, 25 травня 2013 р. / Ред.кол.: А.М. Куліш, М.М. Бурбика, М.І. Логвиненко, В.М. Семенов, А.В. Баранова. Суми: СумДУ, 2013. С. 55-57.

208. Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України» від 28 квітня 2014 року, введене в дію Указом Президента

України № 449/2014 від 1 травня 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0004525-14> (дата звернення: 10.04.2016).

209. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171 Кодексу адміністративного судочинства України від 8 квітня 2015 року.

URL: № 3-пп/2015 http://www.ccu.gov.ua/docs-search?term_node_tid_depth=All&tid=All&date_filter%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=08.04.2015&body_value=&field_textindex_value=&field_speaker_value= (дата звернення: 12.04.2016).

210. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-пп/2005. URL: http://www.ccu.gov.ua/docs-search?term_node_tid_depth=All&tid=All&date_filter%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=22.09.2005&body_value=&field_textindex_value=&field_speaker_value= (дата звернення: 12.04.2016).

211. Рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 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. URL: http://www.ccu.gov.ua/docs-search?term_node_tid_depth=All&tid=All&date_filter%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=20.01.2012&body_value=&field_textindex_value=&field_speaker_value= (дата звернення: 12.04.2016).

212. Романчук Ю.В. Міжнародне співробітництво у сфері інформаційної безпеки: концептуальний та регулятивний аспекти: дис. ... канд. політ. наук. К., 2009.

213. Растовщиков И.В. Обеспечение прав и свобод личности в СССР: Вопр. теории. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1988. 117 с.

214. Світова класична думка про державу і право. Навч. посіб. / Є.Ф. Безродний (кер.), Г.К. Ковальчук, О.С. Масний. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 400 с.

215. Свобода вираження поглядів та переконань і функціонування парламентської демократії в Україні: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1239 від 25 січня 2001 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_601 (дата звернення: 01.06.2016).

216. Ситник Ю.М. Зміст забезпечення конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії. Дніпропетровськ: *Науковий вісник ДДУВС*. 2012. № 2. С. 132-140.

217. Сироїд Т.Л. Становлення та розвиток інституту захисту прав людини на міжнародному регіональному рівні. *Права людини: теорія, реальність, справедливість*: матеріали науково-практ. семінару (м. Дніпропетровськ, 12 грудня 2013 р.); укладач: І.А. Сердюк. Дніпропетровськ: ДДУВС, 2014. С. 23-26.

218. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. 3-те видання. Київ: Алерта, 2012. 524 с.

219. Службова інформація: порядок віднесення та доступу. Практичний посібник / за ред. Д.М. Слизьконіс. автори-укладачі: О.Л. Огданська, В.В. Таран, В.В. Щербаченко. Київ: Центр політичних студій та аналітики, 2014. 76 с.

220. Смокович М. Доступ до публічної інформації: окремі аспекти теорії та судової практики. *Право України*. 2014. № 3. С. 97-107.

221. Совгиря О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 632 с.

222. Совгиря О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту і співвідношення понять. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 19-26.

223. Современные информационные рекламные стенды URL: <http://www.nazaykin.ru/MP/transit/outdoor/stend.htm> (дата звернення: 01.01.2018).

224. Соціологічні закони та категорії. Метод соціології URL: <http://allrefs.net/c1/492sw/p1/> (дата звернення: 10.12.2017).

225. Статут ООН. URL: <http://ibib.ltd.ua/ustav-organizatsii-obedinennyih.html> (дата звернення: 10.12.2017)
226. Сунгуров А. Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Норма, 2005. 384 с.
227. Сучасний науковий дискурс: Оновлення методологічної культури / В.С. Лук'янець, О.М. Кравченко, Л.В. Озадовська. Київ: ІФ НАНУ, 2000. 304 с.
228. Талимончик В. П. Международно-правовое регулирование отношений в сфере информации : автореф. ... д-ра. юрид. наук. С.-Петербург, 2013. 53 с.
229. Теплюк Є.П. Конституційно-правове визначення поняття права на доступ до публічної інформації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 7. С. 85-87.
230. Типова інструкція про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 року № 736 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/736-2016-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2017).
231. Тодика Ю., Марцеляк О. Інститут омбудсмана: світові моделі і досвід. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 2 (13). С. 57-66.
232. Тодика Ю.М. Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина. *Конституційне право України: підруч.* / За ред. акад. АПрН України Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. Київ: Ін Юре, 2002. С. 117-174.
233. Фізична особа. Індивідуалізація фізичної особи. URL: <http://referat-ukr.com/czivilne-pravo/fzichna-osoba.html> (дата звернення: 10.11.2017).
234. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 536 с.
235. Хальота А. І. Конституційні особисті права і свободи людини та громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2004. 18 с.

236. Хальота А.І. Щодо захисту конституційних прав шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. *Право України*. 2000. № 3. С. 31-34.
237. Хиль-Роблес Альваро. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). Москва: МШПИ, 2004. 350 с.
238. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Піктрографічне_письмо (дата звернення: 19.06.2016).
239. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Єгипетські_ієрогліфи (дата звернення: 19.06.2016).
240. Цалін С.Д. Принцип свободи волі в історії соціальної філософії та філософії права. Харків: Основа, 1998. 329 с.
241. Цибульська А.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект. *Вісник Дніпроп. універ. імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 2 (5). С.49-54.
242. Цивільне право України: Підручник: У 2-х кн. / Д.В. Боброва, О.В. Дзера, А.С. Довгерт та ін.; За ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. Книга перша. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 864 с.
243. Цивільний кодекс України від 06.01.2003 р. № 435-IV URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T030435.html (дата звернення: 10.12.2017).
244. Чоповський Д. Доступ до публічної інформації. Огляд судової практики. URL: http://4vlada.com/press_club/8995 (дата звернення: 01.12.2017).
245. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції. Вид. 2-е, випр., доп. Київ: Реферат, 2007. 848 с.
246. Шукліна Н.Г. Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблеми теорії і практики). Монографія. Київ: Центр навчальної літератури, 2005. 424 с.
247. Щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу сьомого частини дев'ятої статті 11 Закону України «Про державну допомогу

сім'ям з дітьми»: Конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: www.ombudsman.gov.ua (дата звернення: 21.08.2017).

248. Щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 8 та частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян»: Конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyni-podannya-za-stanom-na-8-cherhvnya-2018-roku> (дата звернення: 10.01.2018).

249. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2016 рік. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=3> (дата звернення: 11.12.2017).

250. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2015 рік. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=3> (дата звернення: 11.12.2017).

251. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1. А-Г. 672 с.

252. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т.2.: Д-Й. 1999. 744 с.

253. Яременко О. І. Правові проблеми регулювання інформаційної діяльності у сфері державного управління. *Інформація і право*. 2011. № 3. С. 56–64.

254. Code of EU Online Rights, European Commission. Luxembourg, 2012. URL: <https://ec.europa.eu/digitalagenda/sites/digitalagenda/files/Code%20EU%20online%20rights%20EN%20final%202.pdf> (дата звернення: 15.12.2017).

255. Chairman's Summary. *Internet Governance Forum*. Sharm el Sheikh, 2009. URL: http://www.intgovforum.org/cms/2009/sharm_el_Sheikh/Chairman%27s%20Summary.Completed.04.12.2009.doc. (дата звернення: 15.12.2017).

256. Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties. Статут Європейського

омбудсмена. URL: [https:// www.ombudsman.europa.eu/ en/resources/statute.faces#ref2](https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces#ref2) (дата звернення: 15.12.2017).

257. Declaration of the Committee of Ministers on human rights and the rule of law in the Information Society CM(2005)56. 13 May 2005. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849061> (дата звернення: 15.12.2017).

258. Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No. 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws. *EUR-Lex: Access to European Union law*. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:337:0011:0036:en:PDF> (дата звернення: 16.12.2017).

259. Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union. *EUR-Lex - Access to European Union law*. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.194.01.0001.01.ENG (дата звернення: 16.12.2017).

260. International Standards on the Protection of Privacy with regard to the processing of Personal Data. The Madrid Resolution *International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners*. 2009. 5 November. URL: http://privacyconference2011.org/htmls/adoptedResolutions/2009_Madrid/2009_M1.pdf (дата звернення: 16.12.2017).

261. Regina v. Smith & Others. EWCA Crim 1772 § 20. *England and Wales' Court of Appeal*. 2011. URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Crim/2011/1772.html>. (дата звернення: 14.12.2017).

262. Maximillian Schrems v. Data Protection Commissioner. *InfoCuria – Case-law of the Court of Justice*. C-362/14. 6 October 2015. URL: **Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.** (дата звернення: 12.01.2018).

263. Michael Karanickolas on Digital Citizens, Human Rights, and Internet Freedom. *The Digital Public Square*. 2015. September 17. URL: <https://digitalpublicsquare.com/2015/09/17/interview-with-michael-karanickolas/> (дата звернення: 12.01.2018).

264. Jarvis J. A Bill of Rights in Cyberspace. *BuzzMachine*. URL: <http://www.buzzmachine.com/2010/03/27/a-bill-of-rights-in-cyberspace/> (дата звернення: 12.01.2018).

265. National Programmes for Mass Surveillance of Personal Data in EU Member States and Their Compatibility with EU Law. *European Parliament*. 2013. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493032/IPOL-LIBE_ET\(2013\)493032_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493032/IPOL-LIBE_ET(2013)493032_EN.pdf). (дата звернення: 12.01.2018).

266. Okinawa Charter on Global Information Society, Kyushu-Okinawa Summit, July 22, 2000. *G8 Okinawa Summit: Documents*. Okinawa, Japan, July 21-23, 2000. URL: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2000okinawa/gis.htm> (дата звернення: 12.01.2018).

267. Ó Siochrú S. Will the real WSIS please stand-up? The Historic Encounter of the «Information Society» and the «Communication Society». *Gazette: The International Journal for Communication Studies*. 2004. Vol. 66. No. 3-4. Pp. 203-224.

268. Resolution 60/252 World Summit on the Information Society, UNGA, 2006. *Committed to connecting the world*. 2006. URL: <http://www.itu.int/en/wtisd/Pages/res60-252.aspx> (дата звернення: 12.01.2018).

269. Sanjay Goel об адаптации права к конфликтам в киберпространстве. *Digital Report*. 11 сентября 2015. URL: <http://digital.report/adaptatsiya-prava-k-konfliktam-v-kiberprostranstve/> (дата звернення: 10.12.2017).

270. Strate L. The varieties of cyberspace: Problems in definition and delimitation. *Western J. of Communication*. 1999. No. 63. P. 382–383.

271. Ukraine: Country Report. *Freedom on the Net 2015*. Freedom House. October 2015. URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/resources/FOTN%202015_Ukraine.pdf (дата звернення: 21.10.2017).

272. The European Ombudsman Problems with the EU? Who can help you?. Str., 2011.

273. The right to privacy in the digital age. *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. 2014. June 30. URL: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A.HRC.27.37_en.pdf (дата звернення: 21.10.2017).

274. Matias E. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano a sociedade global. Sao Paulo: Paz e Terra, 2005. 556 p.

275. Pinheiro R., Tsang S. *Advanced Intelligent Networks. Service Provision: Technologies for Next Generation Communications* [ed. Kenneth J. Turner, Evan H. Magill, David J. Marples]. New York: John Wiley & Sons Ltd., 2004. Pp. 53-71.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Анкета

Пропонуємо декілька питань. Виберіть ту відповідь, яку вважаєте правильною. Анкета анонімна. Дякуємо за допомогу

1. Ваш вік? а) до 20 р.; б) від 20 до 30 р.; в) від 30 до 40 р.; г) від 40 до 50 р.; д) за 50 р.

2. Як Ви розумієте термін інформація: а) дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях; б) будь-які відомості або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях; в) будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді; г) відомості, які можуть бути відображені в електронному вигляді; д) затрудняюсь відповісти.

3. Що Ви вкладаєте у поняття публічна інформація? а) відображена будь-якими засобами інформація, що була отримана в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків; б) 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

законом; в) відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків; г) 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, визначених законом; д) відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що знаходиться у володінні визначених законом розпорядників публічної інформації або якою розпорядники публічної інформації зобов'язані володіти відповідно до законодавства України.

4. Які ознаки, на Вашу думку, включаються в поняття конституційного права особи на доступ до публічної інформації? 1) а) можливість фізичної особи отримувати інформацію; б) закріплення такої можливості нормами міжнародного права, Конституції та законів України; в) інформація має бути відкритою; г) інформація має бути 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; 2) а) можливість особи отримувати інформацію; б) інформація має бути відкритою; в) інформація має бути отримана суб'єктами владних повноважень, у порядку передбаченому чинним законодавством; 3) а) можливість особи отримувати інформацію; б) закріплення такої можливості нормами міжнародного права, Конституції та законів України; в) інформація має бути відкритою; г) інформація має бути отримана у вигляді документів передбачених чинним законодавством; 4) а) це можливість особи отримувати інформацію; б) закріплення такої можливості нормами міжнародного права, Конституції та законів України; в) інформація має бути відкритою; г) інформація має бути отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків; 5) знаходиться у володінні визначених Законом розпорядників публічної інформації або якою розпорядники публічної інформації зобов'язані володіти відповідно до законодавства України.

5. Який зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації? 1) а) можливість отримувати публічну інформацію; б) можливість вимагати надання публічної інформації; в) можливість користуватися правом на отримання публічної інформації; 2) а) можливість особи уповноваженого суб'єкта доступу до публічної інформації; б) можливість вимагати від зобов'язаного суб'єкта надання публічної інформації; в) можливість користуватися соціальним благом на отримання публічної інформації; г) можливість звертатися до компетентних суб'єктів за забезпеченням права на доступ до публічної інформації; 3) а) можливість особи отримувати публічну інформацію; б) можливість особи вимагати надання публічної інформації; в) можливість особи користуватися правом на отримання публічної інформації; 4) а) можливість уповноваженого суб'єкта отримувати публічну інформацію; б) можливість особи вимагати надання публічної інформації; в) можливість особи користуватися правом на отримання публічної інформації; 5) не можу відповісти.

6. Яку, на Вашу думку існують гарантії забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації? а) загально-соціальні; б) юридичні; в) економічні, політичні і соціальні; г) загально соціальні і юридичні; д) нормативні і організаційні.

7. Як Ви розумієте нормативні джерела регулювання конституційного права особи на доступ до публічної інформації? а) норми міжнародних договорів; б) норми Конституції і законів України; в) норми підзаконних нормативно-правових актів; г) усі вищеперераховані.

8. Як Ви вважаєте, омбудсмен України своєю діяльністю сприяє забезпеченню конституційного права особи на доступ до публічної інформації? а) так ; б) ні ; в) не можу сказати.

9. Який зміст, на Вашу думку, слід вкладати в поняття забезпечення омбудсменом України конституційного права на доступ до публічної інформації? а) створення омбудсменом сприятливих умов для реалізації права на доступ до публічної інформації; б) охорона і захист названого права омбудсменом; в) поновлення порушеного права і відшкодування збитків; г) усі вище перераховані дії омбудсмена.

10. Які суб'єкти, на Вашу думку мають забезпечувати конституційне право особи на доступ до публічної інформації? а) органи і посадові особи держави; б) суб'єкти громадянського суспільства; в) держава і її організації та суб'єкти громадянського суспільства; г) органи держави (включаючи омбудсмена України) та суб'єкти громадянського суспільства.

11. Омбудсмен України має вирішувати такі задачі в сфері забезпечення конституційного права на доступ до публічної інформації? а) здійснювати парламентський контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації та бути джерелом інформації; б) додержуватися Конституції України і законів України, інших правових актів, прав та охоронюваних законом інтересів людини і громадянина, забезпечувати виконання покладених на нього функцій та повною мірою використовувати надані йому права при здійсненні контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації; в) зберігати конфіденційну інформацію і після припинення своїх повноважень; г) усе вище перераховане.

12. Як, на Вашу думку, засоби масової інформації формують ставлення суспільства до проблем реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації? а) фіксуючи факти порушень досліджуваного права; б) проводячи власне дослідження та аналіз діяльності органів державної влади; в) коментуючи проблеми реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації; г) в усіх перерахованих випадках.

13. Стаж Вашої роботи? а) не маю стажу роботи; б) до 2 років; б) від 2 до 5 років; в) від 5 до 10 років; г) від 10 до 15 років; д) від 15 до 20 років; е) більше 20 років.

З повагою

І.В. Кушнір

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА

за результатами анкетування 100 респондентів, 20 (20%) з яких працівники Секретаріату Уповноваженого з прав людини та 80 (80%) студенти Національної академії внутрішніх справ.

Узагальнивши отримані дані, можемо зробити висновок, що більшість респондентів вважають, що за віком анкетовані особи становлять а) до 20 р. (60%); б) від 20 до 30 р. (25%); в) від 30 до 40 р. (10%); г) від 40 до 50 р.; (5%)

Термін інформація вони розуміють: а) дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях (10%); б) будь-які відомості або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях (20%); в) будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді (60%); г) відомості, які можуть бути відображені в електронному вигляді (10%); д) затрудняюсь відповісти (0%).

У поняття публічна інформація анкетовані особи вкладають такий зміст: а) відображена будь-якими засобами інформація, що була отримана в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків; б) 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 законом; в) відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків; г) 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, визначених законом; д) відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що знаходиться у володінні визначених законом розпорядників публічної інформації або якою розпорядники публічної інформації зобов'язані володіти відповідно до законодавства України.

Занепокоєння викликає факт, що третина опитаних (33,5%) стикалися із фактами дискримінації у службовій сфері, 45,0% респондентів мали справу із завуальованими фактами дискримінації, і п'ята частина опитаних (21,5%) не відчували дискримінації або обмеження права на доступ до публічної інформації.

Негативним фактом є те, що 66,0% опитаних вказують на корупцію і родинні зв'язки як фактори, які впливають на практичну реалізацію принципу рівного доступу до публічної інформації, тільки 33,0% назвали професіоналізм і досвід роботи як умову надання публічної інформації. Більшість опитаних (85,5%) вважає, що дане право, його конституційно-правове забезпечення, потребує часткових змін, тільки 6,0% респондентів ратують за радикальне оновлення цього права, а 8,5 % вважають, що воно не потребує оновлення і змін.

За допомогою анкетування ми виявили найбільш дискусійні питання, яким слід приділити особливу увагу в дисертаційному дослідженні, оскільки вони суттєвим чином впливають на практичну реалізацію конституційного права на доступ до публічної інформації, обґрунтовують внесення змін до законодавства.

СЕКРЕТАРІАТ
УПОВНОВАЖЕНОГО
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
З ПРАВ ЛЮДИНИ



SECRETARIAT
OF THE UKRAINIAN
PARLIAMENT COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

вул. Інститутська, 21/8
01008, м. Київ, Україна

Tel.: (+380 44) 253 2203
Fax.: (+380 44) 226 3427
E-mail: hotline@ombudsman.gov.ua
[http:// www.ombudsman.gov.ua](http://www.ombudsman.gov.ua)

21/8, Instytutska str.
Kyiv, 01008, Ukraine

№ 2.286/18-26

«01» жовтня 2018 р.

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження

Кушнір Ірини Володимирівни за темою:

«Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини» у правозастосовну діяльність Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

Результати дисертаційного дослідження Кушнір Ірини Володимирівни за темою: «Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини» за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право можуть бути впроваджені в *правозастосовному процесі* з метою ефективної реалізації положень нормативно-правових актів стосовно реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації, його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Результати дослідження Кушнір І.В. апробовані на міжнародних науково-практичних конференціях, тренінгах і семінарах, при реалізації міжнародних програм, зокрема: «Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства» (10-11 квітня 2015 р., Київ), Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку (25-26 грудня 2015 р., Ужгород), «FOI250: Відзначення 250ї річниці права доступу до інформації та подальше зміцнення всіх національних систем країн

4. Кушнір І. Поняття та ознаки конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації / І. Кушнір // Вісник Вищого адміністративного суду України. Офіційне науково-практичне видання, 2015, №3, С. 24-30.

5. Кушнір І. Захист омбудсменом конституційного права особи на доступ до публічної інформації / І. Кушнір // Науковий вісник НАВС, 2017, №4, С.54-59.

6. Кушнір І. Міжнародні нормативно-правові джерела дослідження конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації та їх імплементація в законодавство України / І. Кушнір // Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Причорноморська Фундація Права, 13-14 березня 2015 р., Одеса, 2015, С.18-21

7. Кушнір І. Методологія і методи дослідження ознаки конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації / І. Кушнір // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Інститут держави і права країн Європи, Центр законотворчості при юридичному факультеті, 25-26 грудня 2015 р., Ужгород, 2015, С. 45-47,

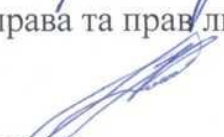
8. Кушнір І. Гарантування дотримання прав людини при здійсненні правосуддя/ І. Кушнір // Застосування статті 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини для суддів окружних та апеляційних адміністративних судів, тренінг, 20–21 квітня 2017 р., м. Львів. Л., 2017.

9. Кушнір І. Проблеми захисту Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права на доступ до публічної інформації// Правові реформи в Україні: реалії сьогодення [Текст] : матеріали ІХ всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 31 жовт. 2017 р.) / [В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017, С.38-42.

Завідувач кафедри адміністративного права і процесу
доктор юридичних наук, професор


О. В. Кузьменко

Завідувач кафедри конституційного права та прав людини
доктор юридичних наук, доцент


Б.В. Калиновський

Завідувач кафедри теорії держави та права
кандидат юридичних наук, доцент


А.М. Завальний

ЗАТВЕРДЖУЮ
Перший проректор
Національної академії внутрішніх
справ, полковник поліції
 **Гусарєв С.Д.**

АКТ

впровадження в освітній процес Національної академії внутрішніх
справ результатів дисертаційного дослідження
Кушнір Ірини Володимирівни
на тему: «Конституційне право особи на доступ до публічної
інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з
прав людини»

Комісія у складі завідувача кафедри адміністративного права і процесу д.юрид.н, професора О. В. Кузьменко, завідувача кафедри конституційного права та прав людини д.юрид.н., доцента Б. В.Калиновського, завідувача кафедри теорії держави та права к. юрид. н., доцента Завального А.М.,

розглянувши матеріали дисертаційного дослідження Кушнір Ірини Володимирівни на тему: «Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини» за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, встановила, що вони можуть бути впроваджені в освітній процес Національної академії внутрішніх справ під час проведення навчальних занять при вивченні таких дисциплін: Конституційне право; Актуальні проблеми конституційного і муніципального права; Конституційне процесуальне право; Захист прав людини у правоохоронній діяльності та ін.

У ході впровадження результатів даного дисертаційного дослідження було підготовлено ряд наукових публікацій, що використовувалися і можуть бути використані у подальшому при розробці навчально-методичних матеріалів, навчальних посібників і підручників для вивчення вище зазначених дисциплін:

1. Кушнір І. Створення умов омбудсменом України для реалізації права особи на доступ до публічної інформації / І. Кушнір // Національний юридический журнал: теория и практика, 2015, № 2 (12), Republica Moldova 2015, С. 21-24.

2. Кушнір І. Зміст конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації / І. Кушнір // Вісник Запорізького національного університету: Юридичні науки, 2015-№2(II), С. 47-52.

3. Кушнір І. Поняття і зміст забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації / І. Кушнір // Право. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2015, №33, С. 75-79.

східного партнерства» (21-22 вересня 2016 року, м. Київ), «Застосування статті 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини для суддів окружних та апеляційних адміністративних судів» (20–21 квітня 2017 р., м. Львів), Нарада з тренерами щодо проведення тренінгу для тренерів (ToT) з викладання курсів для кандидатів на посаду судді щодо застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини для суддів адміністративної та кримінальної спеціалізації і блоку з верховенства права (4 вересня 2017 р., м. Київ); Школі з прав людини (Курс з Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод), 18 вересня - 19 вересня 2017 р., м. Харків), «Комплексній навчальній програмі Орієнтаційного курсу для суддів Верховного Суду України» (14-23 листопада 2017 р., м. Київ) тощо.

Це підтверджують наявні наукові публікації з темою дисертаційного дослідження, а сформульовані висновки і рекомендації можуть виявитись корисними для подальшої правозастосовної та правороз'яснювальної роботи, для підвищення правової культури та професійного рівня посадових осіб органів публічної влади, а також громадян.

**Керівник Секретаріату Уповноваженого
Верховної Ради України з прав людини**



Б.В. Крикливенко

СПИСОК ПУБЛІКАЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Кушнір І. Створення умов омбудсменом України для реалізації права особи на доступ до публічної інформації. *Національний юридический журнал: теория и практика. Republica Moldova*. 2015. № 2 (12). С. 21-24.
2. Кушнір І. Остаточність судового рішення як суттєва ознака провадження Верховного суду України з перегляду судових рішень на підставі рішення Європейського суду з прав людини *Вісник Вищого адміністративного суду України. Офіційне науково-практ. видання*. 2014. №2. С. 86-91.
3. Кушнір І. Зміст конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації. *Вісник Запорізького національного університету: Юридичні науки*. 2015. №2(II). С. 47-52.
4. Кушнір І. Поняття і зміст забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації. *Право. Науковий вісник Ужгород. націон. універ.* 2015. №33. С. 75-79.
5. Кушнір І. Поняття та ознаки конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації. *Вісник Вищого адміністративного суду України. Офіційне науково-практичне видання*. 2015. №3. С. 24-30.
6. Кушнір І. Захист омбудсменом конституційного права особи на доступ до публічної інформації. *Науковий вісник НАВС*: 2017. №4 (105). С.297-310.
7. Кушнір І. Міжнародні нормативно-правові джерела дослідження конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації та їх імплементація в законодавство України. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин*: матер. міжнар. наук.-практ. конфер. (13-14 березня 2015 р., Причорноморська Фундація права). Од., 2015. С.18-21.
8. Кушнір І. Нормативно-правові джерела дослідження конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації та їх імплементація в законодавство України. *Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства*: матеріали міжнар. науково-практ. конфер. (м. Київ, 10-11 квітня 2015 р.). К., 2015. С. 14-16.
9. Кушнір І. Методологія і методи дослідження ознаки конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації. *Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку*: матер. міжнар. науково-практ. конфер. (м. Ужгород, 25-26 грудня 2015 р.). Ужг., 2015. С. 45-47.
10. Кушнір І. Деякі доктринальні джерела дослідження конституційного права фізичної особи на доступ до публічної інформації. *Право, суспільство і держава: форми взаємодії*: матер. міжнар. науково-практичної конфер. (м. Київ, 15-16 січня 2016 р., Центр правових наукових досліджень). К., 2016. С. 29-32.
11. Кушнір І. Проблеми захисту Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права на доступ до публічної інформації. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення*: матер. IX всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 31 жовт. 2017 р.) / [В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. С.38-42.