

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Острозька академія»
Навчально-науковий інститут права ім. І. Малиновського
Кафедра теорії та історії держави і права

Кваліфікаційна робота
на здобуття освітнього ступеня магістра
на тему:

Проблеми доступу до інформації

студентки 6 курсу групи МП-61
спеціальності 081 Право
Баленко Марії Сергіївни

Науковий керівник:
кандидат юридичних наук, доцент
Іщук Сергій Іванович

Рецензент:
доктор юридичних наук, професор
Скрипнюк Олександр Васильович

Роботу допущено до захисту
на засіданні кафедри теорії та історії держави і права
(протокол № ____ від «____» _____ 2020 р.)
Завідувач кафедри _____ Петро КРАЛЮК

Острог — 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ	7
1.1. Поняття, види та зміст доступу до інформації	7
1.2. Правові засади обмеження доступу до інформації.....	12
1.3. Міжнародно-правове регулювання доступу до інформації	16
<i>Висновок до Розділу 1</i>	<i>20</i>
РОЗДІЛ 2. ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: СУДОВА ПРАКТИКА В УКРАЇНІ	24
2.1. Спори стосовно суті публічної інформації	24
2.2. Спори, пов'язані із формальними аспектами подання та розгляду запиту..	26
2.3. Спори щодо доступу до інформації про бюджетні кошти та майно	31
<i>Висновок до Розділу 2.....</i>	<i>36</i>
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ СВОБОДИ ВИРАЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ ПРОБЛЕМ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ	39
3.1. Практика Європейського суду з прав людини у справах щодо доступу до інформації.	39
3.2. Перспективи удосконалення правового механізму доступу до публічної інформації.....	49
<i>Висновок до Розділу 3.....</i>	<i>53</i>
ВИСНОВКИ	56
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	64

ВСТУП

Інформація займає значна місце у сучасному світі. Вона сприяє розвитку різноманітних сфер суспільства, таких як ринкова економіка та інтелектуальні комунікації тощо. Оскільки, суспільна взаємодія ґрунтується на обміні інформацією, для людства важливим є вільний доступ до інформації.

Дотримання права на доступ до інформації є важливим, оскільки, після прийняття незалежності України, пріоритетним напрямком державної політики є формування правової, демократичної держави, одним із завдань якої постає неухильне дотримання невід'ємних прав і свобод людини, повноцінний розвиток її народу.

Право на інформацію гарантоване Конституцією України та сприяє забезпеченню реалізації різноманітних прав і свобод людини та громадянина. Особливо важливим та необхідним у демократичному суспільстві у сфері доступу до інформації є гарантування доступу громадян до публічної інформації, а також чітка правова регламентація виключних випадків обмеження такого доступу. Тому, право на доступ до інформації є фундаментом стабільної, розвинутої, правової держави.

Право на доступ до інформації означає обов'язок держави створити певні умови для реалізації доступу до інформації. Це право складається з права на доступ до інформації про діяльність органів державної влади, органів влади автономії та місцевого самоврядування; права на отримання відомостей про себе; права отримувати суспільно значущу інформацію про діяльність приватно-правових юридичних осіб.

Функціонування сучасного суспільства породжує ситуації, які потребують від держави обмежити громадянські права та свободи, зокрема право на доступ до інформації, оскільки певні обмеження конституційних прав одних осіб одночасно є гарантією реалізації прав інших. Обмеження доступу до інформації можливе лише на підставі закону.

Безпідставному обмежуванню права на доступ до інформації в Україні

сприяє недосконале законодавство, його колізії, суперечності. Серед прикладів порушення або перешкоджання реалізації права на доступ до публічної інформації є неправомірна відмова органів влади у наданні інформації через її віднесення до інформації з обмеженим доступом; незаконне застосування грифів обмеження доступу до інформації; ігнорування інформаційних запитів; перешкоди в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів влади, не говорячи вже про проекти таких актів; неналежне виконання органами влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність тощо.

Наведене свідчить про **актуальність**, важливість у практичному значенні та вчасність дослідження, присвяченого характеристиці доступу до публічної інформації, основних проблем у сфері доступу інформації, практиці застосування у рішеннях, як українських судів так і Європейського суду, положень про доступу до публічної інформації, а також можливих шляхів подолання підстав виникнення проблем щодо доступу до інформації.

Метою роботи є дослідження та всесторонній аналіз проблем доступу до інформації.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких **завдань**:

- З'ясувати поняття та зміст доступу до інформації.
- Охарактеризувати підстави обмеження доступу до публічної інформації.
- Проаналізувати рішення судів України щодо порушення права доступу до публічної інформації.
- Проаналізувати рішення Європейського суду з прав людини, які стосуються правових проблем доступу до такої інформації.
- Розглянути основні шляхи подолання проблем у сфері доступу до інформації

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації права на доступ до інформації.

Предметом дослідження є правові проблеми доступу до інформації.

Аналіз стану розробки теми. Дослідженням проблем доступу до інформації займалися В. Андрусів, О. Жуковська, О. Крюков, М. В. Лациба, В. П. Паліюк тощо. Окрім того, для дослідження були вивчені рішення судів України та Європейського суду з прав людини щодо порушення права на доступ до публічної інформації.

Для вирішення окреслених завдань використовувалося широке коло **джерел дослідження**. Так, під час написання роботи використовувалися вітчизняні та зарубіжні практичні посібники та довідники; статті, опубліковані у наукових журналах та збірниках; чинні нормативно-правові акти національного та міжнародного рівня, а також судова практика України та Європейського суду з прав людини.

Для досягнення поставленої мети та виконання встановлених завдань у роботі були використовувалися такі **методи дослідження** як логіко-семантичний метод для визначення поняття доступу до публічної інформації та співвідношення його складових; метод аналізу та синтезу для вивчення посягання у реалізацію права на доступ до публічної інформації; метод аналогії для співвідношення рішень українських судів та Європейського суду у декількох справах; системно-структурний метод для визначення елементів, які є складовими правомірного обмеження права на доступ до публічної інформації.

Структура роботи. Дана робота складається зі вступу, трьох розділів, п'яти підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

У вступі зазначено актуальність дослідження, мету, завдання, об'єкт та предмет, джерела, методи та структуру роботи.

Розділ 1 — Теоретико-правові засади права на доступ до інформації присвячений вивченню поняття доступу до інформації, його змісту та визначає підстави обмеження доступу до публічної інформації, а також особливостям міжнародно-правового регулювання доступу до інформації.

У Розділі 2 — Доступ до публічної інформації: судова практика в Україні аналізуються рішення судів України щодо основних проблем доступу до публічної інформації.

У Розділі 3 —Особливості свободи вираження інформації та шляхи подолання проблем доступу до інформації» аналізуються рішення Європейського суду з прав людини щодо порушення права на доступ до публічної інформації, а також розглядаються шляхи підвищення ефективності реалізації доступу до інформації

Загальна кількість сторінок — 73, з них основного тексту — 63 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

1.1. Поняття, види та зміст доступу до інформації

Інформаційне право, на сьогодні, складається з декількох інститутів, основними серед яких є інститут правового режиму інформації, права на свободу думки та слова, захисту інформації, права на вільне висловлення власної думки тощо.

Нормами інформаційного права регулюються різноманітні напрямки державної політики, наприклад регулятивна діяльність, робота з інформаційними запитами та зверненням, офіційними веб-сайтами органів державної влади та інше.

Належний доступ громадян до інформації є досить важливим елементом національної безпеки держави та забезпечення суверенітету.

Доступ до інформації сприяє розвитку суспільства, громадян зокрема, адже за допомогою обміну інформацією відбувається конструктивний діалог влади та громадян.

Результатом активного розвитку інформаційного суспільства є вагомі зміни у державному управлінні, що у свою чергу сприяє встановленню порядку належного використання та захисту інформаційних ресурсів.

Гарантія доступу до інформації зазначена в Основному Законі України. Так, положеннями статті 34 Основного Закону встановлено:

—Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір [13].

Термін «свобода інформації» є структурним поняттям, до змісту якого належать різноманітні вираження прав та свобод людини, а саме:

- свобода слова, або, іншими словами — свобода вираження думок;

- свобода засобів масової інформації, зокрема преси;
- право на одержання інформації, що має суспільне значення;
- свобода поширення інформації, не забороненим законом способом.

Отож, згідно приписів Закону України —Про інформацію» під поняттям —інформація», варто розуміти будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді[35].

Для інформації характерними є певні ознаки, які обумовлюються її специфічними властивостями. Такими ознаками є:

1. Самостійність інформації відносно її носія. Так, будь-яка інформація міститься на матеріальному носії, що у свою чергу, ніяким чином не впливає на її зміст. Наявність носія дозволяє встановити його правовий статус, а також джерело інформації, її належність, наявність внесених змін, її зміст та реквізити;
2. Багаторазове використання інформації. Іншими словами, інформація залишається збереженою, незалежно від кількості її відтворення чи використання. При цьому, дана ознака тісно пов'язана з попередньою, адже через природу інформації можливо розповсюджувати інформацію у великій кількості, незалежно від місцезнаходження матеріального носія;
3. Невичерпність інформації;
4. Збереження інформації, як у суб'єкта, що її надав, так і у суб'єкта, якому вона була надана;
5. Неможливість фізичного зносу інформації;
6. Здатність до збереження, інтегрування, накопичування та стискання;
7. Системність інформації [58].

Відповідно до типу та виду інформації, законодавством встановлені специфічні (відповідні) правила поведінки під час процесу обігу інформації, здійснення інформаційної діяльності.

На сьогодні, досить актуальним є питання обробки та надання інформації як елементів суспільного життя. Тому, застосування правових заходів, які забезпечують інтереси осіб є надзвичайно важливим та необхідним елементом як державної, так і міжнародної політики у сфері поширення інформації.

Відповідно до нормативних приписів Закону України —Про доступ до публічної інформації (далі — Закон) 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 [31].

Досить часто, серед громадян і не тільки, зустрічається позиція, за якою поняття —публічна інформація розуміється саме як інформація, що є опублікованою у друкованому чи іншому джерелі.

Однак, дане поняття («публічність») треба розглядати у ширшому аспекті— процес оприлюднення відбувається шляхом публікації в офіційному друкованому виданні, розміщенні на офіційному веб-сайті, загальнодоступних інформаційних стендах органів влади або поширення будь-яким іншим дозволеним способом.

При цьому, до публічної відноситься інформація, яка знаходиться у розпорядженні чи володінні виокремлених суб'єктів, а саме:

- суб'єктів публічного права,
- суб'єктів, яким делеговано повноваження суб'єктів публічного права,
- суб'єктів приватного права, які володіють інформацією, що становить суспільний інтерес [1, С. 18].

До того ж, окрім отримання доступу до інформації шляхом ознайомлення з нею через друкований засіб, веб-сайт чи з інших загальнодоступних джерел, Законом встановлений ще один спосіб отримання інформації. Зокрема, стаття 5 Закону встановлює можливість отримання інформації за запитами.

Публічна інформація як вид інформації виокремлена з-поміж інших за такими ознаками:

1. Вона має бути відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях;

2. Вона отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством;

3. Вона знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [16, С. 6].

У випадку, коли відсутня хоча б одна з перелічених ознак, інформація не є публічною.

Суб'єктами правовідносин у сфері доступу до публічної інформації, за приписами статті 12 Закону є:

- Запитувачі інформації — фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень;
- Розпорядники інформації;
- Структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації [17, С. 6].

Більшість міжнародних актів вимагають приведення до міжнародних стандартів національного законодавства. Тому, країни намагаються дотримуватися належного рівня стандартів. Відповідно до останніх, щодо надання публічної інформації владними органами виділяють активний та пасивний доступ до даних.

Під пасивним аспектом доступу до інформації прийнято розуміти відповідь державного органу влади на запит від особи чи групи осіб, а також забезпечення їхньої подальшої участі в засіданні колегіальних органів, надання можливості ознайомитися з публічною інформацією у владному органі [16, С. 12].

Таким чином, пасивний аспект полягає у наданні розпорядником відповідної публічної інформації лише після надходження запиту від особи чи осіб. До того ж, такий доступ надається до відкритої та опублікованої належним чином інформації.

Так само, шляхом пасивного доступу надається доступ до:

- раніше оприлюдненої інформації з обмеженим доступом, за умови що таке оприлюднення було здійснене відповідно до закону

- інформації з обмеженим доступом, у випадку якщо відсутні законні підстави для обмежень у доступі до такої інформації, які існували раніше;
- інформації з обмеженим доступом, якщо її не було обмежено за трискладовим тестом;
- інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном;
- інформації, яка втратила статус службової або таємної в силу завершення виконання рішення, проекту або розкриття інформації на підставі рішення уповноваженої особи;
- іншої публічної інформації, щодо якої не передбачено обов'язку оприлюднення [17, С. 7].

Активний аспект доступу полягає в обов'язку органа влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність, ухвалені документи та проекти, що готуються, реєстр публічної інформації тощо в один або кілька способів — публікувати в ЗМІ, розміщувати на офіційних веб-сайтах, вивішувати на інформаційних стендах тощо [16, С. 12].

В активному доступі до інформації є позитивний та негативний аспекти. Зокрема, перевагою такого доступу є можливість особисто, з першоджерел отримати інформацію. При цьому, з негативної точки зору, якщо інформація була оформлена не належним чином, то і доступ до неї отримати неможливо.

З метою належного правового обігу інформації необхідно особливу увагу приділити типу регулювання обігу. Загалом, виділяють диспозитивний та імперативний методи.

Диспозитивний метод полягає у особистому встановленні власником, або третіми особами, у випадку наділення їх відповідними правами, умов обігу інформації, а також використання, розповсюдження, розпорядження тощо.

При цьому, для даного типу обігу, не дивлячись на свободу дій власника, діє також і відповідне законодавство.

Для імперативного методу характерним є чіткі законодавчо встановлені приписи та норми поведінки, відміна яких за згодою сторін неможлива. До

такої інформації, зокрема, відносяться різні види таємної та персональної інформації.

Таким чином, режим доступу сприяє встановленню конкретних груп правових приписів, які використовуються при зверненні до тієї чи іншої інформації.

Розвиток інформаційних технологій, спрощення доступу до мережі Інтернет сприяє розробці та вдосконаленню організаційного, правового забезпечення поширення інформації в мережі Інтернет.

На сьогодні, відповідно до законодавства України, владні державні органи, а також органи влади на місцях зобов'язані виконувати діяльність, зокрема, надавати певні послуги, у мережі Інтернет. Тож, такими послугами є:

- доступ до судових рішень;
- здійснення електронних державних закупівель за допомогою інформаційної системи в мережі Інтернет;
- доступ громадськості до проектів регуляторних актів [3, С. 21].

Одним із шляхів надання інформації органами влади є публікація певних відомостей, а саме щодо діяльності органів у мережі Інтернет. Такі публікації здійснюються з метою розміщення відомостей у вільному доступі, підвищення прозорості та ефективності діяльності органів, а також надання можливості суспільству брати участь у процесах діяльності держави.

1.2. Правові засади обмеження доступу до інформації

Законом передбачена можливість оприлюднювати інформацію, доступ до якої було обмежено, у випадку, якщо вона є суспільно необхідною або буде визнана такою у судовому порядку. Однак можливість оприлюднення інформації залежить від її виду та/або накладеними обмеженнями щодо неї, а також суб'єктного складу [24].

Таким чином, у науковій літературі сформувалися два підходи — «вузького» та «широкого» розуміння обмежень: «обмеження права на доступ до інформації» та «обмеження права на інформацію». Тому видається, що,

формулюючи основні визначення понять, необхідно концентрувати увагу на більш широкому їх розумінні, яке охоплює всі можливі сфери та підстави застосування обмежень, які не зводяться лише до обмежень права на доступ до інформації. У зв'язку із цим простежується певний взаємозв'язок між «обмеженнями» та «суспільним інтересом» в інформаційних правовідносинах.

Приписами частини 2 статті 1 Закону зазначено, що публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом [31]. Віднесення відомостей до інформації з обмеженим доступом можливе за певних критеріїв.

Отож, доступ до інформації може бути обмеженим лише за сукупністю встановлених умов, а саме:

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 [16, С. 22].

Усі вищенаведені елементи є частиною —трискладового тесту, який визначає відношення інформації до відповідної категорії (таємної, службової тощо). До того ж, доступ до інформації може бути обмежено лише за сукупності усіх трьох елементів тесту.

При цьому, тягар доведення наявності підстав обмеження доступу до інформації покладається на розпорядника. Він зобов'язаний довести, що запитувана інформація може завдати шкоду від її оприлюднення. Дана позиція висловлена у Постанові Вищого адміністративного суду України від 06 квітня 2016 року у справі № К/800/25322/15[26].

—Трискладовий тест застосовується під час встановлення законних підстав для обмеження доступу до інформації, навіть якщо рішення про існування яких була прийнято раніше.

Таким чином, —трискладовий тест¹ повинен застосовуватися кожного разу при отриманні запиту про надання доступу до інформації.

Публічною інформацією з обмеженим доступом, відповідно до Закону, зокрема статті 6 [31] може бути лише:

1. Конфіденційна інформація;
2. Таємна інформація;
3. Службова інформація.

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 [31].

Конфіденційною інформацією є персональні дані про володільця інформації, а також будь-яка інформація, що є у власності приватного суб'єкта.

Така інформація, що знаходиться у розпорядника, може ним надаватися, лише після погодження з особою, яка встановила дане обмеження. А за відсутності згоди — лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Таємна інформація — це інформація, доступ до якої обмежується, а розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі [31].

Змістом такої інформації може бути державна, професійна, банківська таємниця, таємниця досудового розслідування тощо. При цьому, види інформації, що можуть бути обмежені, з посиланням на конфіденційність даних є законодавчо закріпленими.

Віднесення інформації до таємної є можливим лише після застосування механізму трискладового тесту, який уже згадувався, та повного співпадіння з його трьома складовими.

Як видно з наведеного, при деякій подібності між таємною та конфіденційною інформаціями, для останньої є характерним можливість приватної особи на власний розсуд віднести інформацію до конфіденційної.

Під поняттям —службова інформація» варто розуміти інформацію, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою наряду діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень.

Чинним законодавством, зокрема статтею 9 Закону України —Про доступ до публічної інформації» встановлене виключне коло інформації, що відноситься до службової — це інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою наряду діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; зібрана у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці [31].

Варто звернути увагу на припис частини 5 статті 6 Закону, за яким 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 [31].

Однак, інформація може бути обмежена, якщо її надання чи оприлюднення може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

При цьому, інформація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, що містяться у декларації, яка оформлена за формою і в порядку, що встановлені законом «Про засади запобігання і протидії корупції» є публічною та не має статусу —з обмеженим доступом» [2, С. 10].

До того ж, ще одним випадком обмеження доступу до інформації може стати неналежна компетентність суб'єкта, який отримав запит стосовно володіння запитуваною інформацією. При цьому, сама відмова у наданні інформації, у будь-якому випадку, має бути письмово обґрунтованою.

Інформацію з обмеженим доступом може надати лише розпорядник. Аби надати доступ до такої інформації необхідною є дотримання певних умов, а саме правомірне оприлюднення такої інформації та відсутність законних підстав для обмеження у доступі до неї, якщо такі існували раніше.

Обмеження права на збирання, одержання, зберігання, використання та поширення публічної інформації може бути зумовлене лише законодавчо встановленими умовами зберігання, специфікою цінностей та особливими умовами їх збереження.

До того ж, варто звернути увагу на те, що обмеженню у доступі підлягає сама інформація, а не документ. Якщо у документі міститься інформація з обмеженим доступом, з метою ознайомлення може надаватися інформація, доступ до якої не є обмеженим. Таке положення відповідає одному з важливих міжнародних стандартів доступу до публічної інформації - обмеження доступу можливе лише до інформації, а не самого документу.

1.3. Міжнародно-правове регулювання доступу до інформації

На міжнародній арені право на доступ до інформації визнається основоположним правом людини. Представники Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, ОБСЄ у своїх доповідях звертають увагу на те, що право на доступ до інформації є необхідною умовою для участі громадян в ухваленні державних рішень, запорукою розвитку демократії та фундаментом у боротьбі з корупцією [6].

Щодо європейської політики у цьому напрямку, то основою тут слугує застосування принципу максимальної відкритості, за яким органи державної влади повинні розкривати інформацію, а кожна особа має право отримати її.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів [11] містить припис про обов'язок, який покладається на органи державної влади щодо оприлюднення інформації з особливим суспільним значенням. Так, суть обов'язку полягає у реакції на вимогу надання інформації у відповідь на запити та реалізується шляхом оприлюднення та широкого розповсюдження документів, для яких характерним є вагомий суспільний інтерес опираючись на наявні ресурси та можливості державних органів.

На сьогодні існує багато міжнародних актів, до сфери регулювання яких відноситься доступ до публічної інформації. Такими документами, зокрема, є:

- Загальна декларація прав людини [7], де статтею 19 встановлена гарантія не лише права на свободу вираження поглядів, а й право на доступ до інформації.
- Міжнародний пакт про громадянські та політичні права [19]
- Рекомендації Ради Європи № 854 (від 1979 року) [32], які закликали до вільного доступу до урядових документів та реалізації права на інформацію. До того ж, стаття 10 містить чітку норму, за якою у країнах-членах Ради Європи свобода доступу кожного до офіційних документів розглядається як засіб публічного нагляду за діями влади і як показник ступеня розвитку демократії.
- Рекомендації Ради Європи "Про доступ до офіційних документів" від 21.02.2002 № R(2002)2 [34], у яких встановлюються аспекти правомірного обмеження доступу до інформації — обмеження мають бути чітко встановлені законом, бути необхідними в демократичному суспільстві і співрозмірними цілям захисту різноманітних сфер державної політики.
- Заключний акт Конференції Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) [8] — підтверджує всі зобов'язання, які були зазначені в Загальній декларації та Міжнародних пактах
- Йоганнесбурзькі принципи [10] — визначають право на свободу інформації, обмеження свободи слова, обмеження свободи інформації, засобів правового захисту права на свободу інформації.

- Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства [22], яка виступає основою реалізації державної політики в інформаційній сфері держав, що її підписали та держав, які її ратифікували і є закликом до ліквідації міжнародного розриву у сфері інформації та знань як у державному, так і у приватному секторах.

Особливим міжнародним актом є Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи Раді Міністрів (81) 19 (від 1987 року) [33], де зазначені принципи стосовно доступу до інформації, яка знаходиться у розпорядження органів державної влади, а саме:

1. Всі громадяни володіють правом скласти запит на інформацію, яка знаходиться у розпорядженні органів публічної влади.

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

3. Кожен запит на інформацію повинен бути розглянутий у визначений термін, а у випадку відмови у наданні документів, повинні бути чітко пояснені причини відмови.

Європейський суд з прав людини, в результаті своєї діяльності визначив фундаментальні принципи діяльності ЗМІ, журналістів зокрема щодо інформації, яка має суспільний інтерес.

Такими принципами є:

- інформування громадськості щодо питань, які мають суспільний інтерес;
- інформування про результати суддівської діяльності;
- інформування щодо політичної ситуації;
- надання відомостей про невідповідну та обурюючу діяльність правоохоронних органів;
- звернення уваги на соціальні проблеми;
- звернення уваги на соціальні конфлікти;

- інформування про проведення виборів та пов'язаних із ними питаннями;

- інформування про актуальні події, проблеми, погляди;
- надання відомостей про діяльність влади.

Дотримання основних міжнародних принципів права доступу громадян до інформації передбачає презумпцію відкритості та вільного доступу до інформації; її повноту та достовірність; своєчасність надання інформації; обмеження права доступу до неї тільки відповідно до законних режимів; доступу до інформації; право судового оскарження у разі заборони доступу громадян до інформації [69].

Висновок до Розділу 1

Отже, інформація є важливим компонентом належного функціонування суспільства та держави у різноманітних сферах. Розвиток інформаційних основ сприяє вагомим змінам у державному управлінні та допомагає встановити конструктивний діалог влади та громадян.

Доступ до інформації гарантується Конституцією України. В Основному Законі державі містяться наступні положення щодо інформаційної сфери:

—Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір¹.

Визначення поняття —інформація² міститься у Законі України —Про інформацію³, так, це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Специфічні властивості інформації визначаються її ознаками, а саме самостійність відомостей відносно їхнього носія; можливість багаторазового використання; невичерпність та системність; стійкість до фізичного зносу, здатність до збереження, накопичення, інтегрування та стискання тощо.

Під публічною інформацією варто розуміти інформацію, яка може бути відображена чи задокументована різноманітними засобами та на будь-яких носіях, сформована в результаті виконання владними органами покладених на них завдань та обов'язків, яка знаходиться у їх володінні.

Публічна інформація може знаходитися у володінні суб'єктів публічного права, приватного права чи суб'єктів, яким делеговане відповідне повноваження. Отож, суб'єктами правових відносин у сфері доступу до інформації є запитувачі інформації, розпорядники інформації а також відповідальна особа або структурний підрозділ до повноважень якого віднесено вирішення питань, пов'язаних з доступом до інформації.

За міжнародним стандартами, прийнято виділяти пасивний та активний аспекти доступу до інформації. Пасивний аспект полягає у наданні розпорядником відповідної публічної інформації лише після надходження запиту від особи чи осіб. До того ж, такий доступ надається до відкритої та опублікованої належним чином інформації.

Активний аспект доступу полягає в обов'язку органа влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність, ухвалені документи та проекти, що готуються, реєстр публічної інформації тощо в один або кілька способів — публікувати в ЗМІ, розміщувати на офіційних веб-сайтах, вивішувати на інформаційних стендах тощо.

Відповідно до норм чинного законодавства України, публічна інформація знаходиться у відкритому доступі, окрім випадків, встановлених законом.

Випадки обмеження у доступі до інформації можливі лише за сукупності умов, а саме інформація торкається інтересів національної безпеки, громадського порядку чи територіальної цілісності, лише з метою уникнення заворушень та злочинів, задля охорони здоров'я населення, захисту прав та репутації інших осіб, запобіганню розголошенню конфіденційної інформації, підтриманню авторитету та неупередженості правосуддя.

До того ж, розголошення інформації може завдати істотної шкоди вищезазначеним інтересам, а головне, шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Усі вищенаведені елементи є частиною —трискладового тесту¹¹, який визначає відношення інформації до відповідної категорії. При чому, для обмеження доступу до інформації необхідна сукупність усіх трьох елементів.

До того ж, доступ до інформації може бути обмежено лише за сукупності усіх трьох елементів тесту.

Публічною інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна; таємна; службова інформація.

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 — це інформація, доступ до якої обмежується, а розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і держав. Змістом таємної інформації може бути державна, професійна, банківська таємниця, таємниця досудового розслідування тощо.

Під поняттям —службова інформація¹¹ варто розуміти інформацію, 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.

Інформацію з обмеженим доступом може надати лише розпорядник. Аби надати доступ до такої інформації необхідною є дотримання певних умов, а саме правомірне оприлюднення такої інформації та відсутність законних підстав для обмеження у доступі до неї, якщо такі існували раніше.

Міжнародна спільнота досить активно переймається дотриманням основоположних прав та свобод людини. До таких прав належить, зокрема, і права на інформацію, з усіма його ключовими елементами. Так, свобода на доступ до інформації згадується такими міжнародними документами як Декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Рекомендації Ради Європи № 854 (від 1979 року), Рекомендації Ради Європи "Про доступ до офіційних документів" від 21.02.2002 № R(2002)2, Заключний акт Конференції Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), Йоганнесбурзькі принципи, Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства, Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи Раді Міністрів (81) 19 (від 1987 року) тощо.

Міжнародні організації своїми актами сприяють закріпленню основоположних прав на національному рівні та їх дотриманню.

Так, наприклад, Рада Міністрів Європи визначила принципи стосовно доступу до інформації, яка знаходиться у розпорядження органів державної влади, а саме:

1. Всі громадяни володіють правом скласти запит на інформацію, яка знаходиться у розпорядженні органів публічної влади.
2. Заборонено відмовляти у запиті на інформацію лише тому, що інформація, на яку складається запит, не стосується особистих інтересів зацікавленої сторони.
3. Кожен запит на інформацію повинен бути розглянутий у визначений термін, а у випадку відмови у наданні документів, повинні бути чітко пояснені (обґрунтовані) причини відмови.

РОЗДІЛ 2

ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: СУДОВА ПРАКТИКА В УКРАЇНІ

2.1. Спори стосовно суті публічної інформації

Найпоширенішими спорами щодо доступу до інформації у судовій практиці України є:

- спори відносно суті публічної інформації;
- спори, пов'язані із формальними аспектами подання та розгляду запиту;
- спори про доступ до інформації про бюджетні кошти та майно.

Роз'янення поняття «публічна інформація». Саме поняття «публічної інформації» є законодавчо визначеним та закріпленим у Законі. При цьому, досить частою є ситуація, коли поняття «публічна інформація» та «інформація» отожднюють. А тому, з метою зменшення кількості помилкового ототожнення Вищий адміністративний суд України, зокрема в ухвалі від 26 червня 2014 р. визначив ознаки, що є характерними для публічної інформації [59], а саме:

1. Готовність інформації — тут інформація виступає продуктом діяльності (отриманим або створеним) суб—єктів владних повноважень в процесі виконання покладених на них обов'язків, передбачених чинним законодавством;
2. Попереднє відображення чи задокументованість інформації за допомогою будь-яких засобів та на будь-яких носіях.
3. Знаходження у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації;
4. Утворення інформації лише під час виконання суб'єктами владних повноважень покладених на них обов'язків
5. Створення інформації лише суб'єктами владних повноважень.

Таким чином, публічна інформація є попередньо готовим, зафіксованим продуктом, отриманим або створеним суб'єктом владних повноважень у процесі виконання своїх обов'язків.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду у своєму рішенні №9901/622/18 від 17 січня 2019 року дотримується наступної позиції:

«Розпорядник може надати ту інформацію, яка вже існує і заздалегідь зафіксована на будь-яких носіях. Вжиття заходів для того, щоб створити інформацію, якої у володінні розпорядника немає, але щодо якої подано інформаційний запит, не охоплюється поняттям доступу до публічної інформації, а тому не покладає на розпорядника (додаткових) зобов'язань та/або відповідальності за надання/ненадання запитувачу такої інформації» [38].

Часте та неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації.

Щодо даної проблеми, то варто звернути увагу на наступні правові позиції. Отож, Рішення Верховного Суду від 12 липня 2018 року у справі №9901/478/18 [39].

Вища рада правосуддя як відповідач, заявляла, що у наданні інформації було відмовлено задля попередження можливого тиску на членів ВРП, адже, інформація про доповідачів, визначених автоматизованою системою розподілу справ, а також інформація, яка стосується питань автоматизованого розподілу справ між членами Ради та міститься у протоколі, створеному автоматизованою системою, є службовою інформацією, у зв'язку з чим доступ до неї обмежений.

Однак, протокол автоматизовано розподілу, а саме відомості щодо розподілу матеріалів, які надійшли до суду, не містить інформації, яка може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом, у даному випадку, до службової інформації.

Тобто, на розпорядника інформації покладається обов'язок щодо проведення перевірки на відповідність обмеження доступу «трьохскладовому тесту», зокрема у рішенні про відмову у наданні інформації має бути зазначено щодо яких інтересів обмежується інформація, в чому полягає істотність шкоди

інтересам, що захищаються шляхом обмеження доступу до інформації, а також аргументи, які доводять, що суспільний інтерес в доступності конкретної інформації не переважає шкоду, яка може бути надана захищеному інтересу.

Схожою є постанова Великої Палати Верховного суду у справі №9901/510/18 від 24.01.2019 р [30]. Так, за рішенням Суду протокол розподілу справ Вищої ради правосуддя не є документом з обмеженим доступом, оскільки не містить службової інформації. Такий документ є лише формою відображення результату автоматизованого визначення члена цього органу для проведення перевірки дисциплінарної скарги.

2.2. Спори, пов'язані із формальними аспектами подання та розгляду запиту

Надання доступу до копій декларацій державних службовців за інформаційними запитами.

Щодо даної проблеми, то тут суддівська позиція є однозначною. Як уже було зазначено вище, обмеженою у доступі може бути лише конфіденційна, таємна та службова інформації.

При цьому, важливим є присвоєння такій інформації відповідного грифу. За його відсутності, інформація не може мати статус «з обмеженим доступом». Про це зазначається в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 30 червня 2015 р [46].

Суть справи наступна. Позивач надіслав інформаційний запит до Головного управління Міндоходів у Миколаївській області щодо перевірки достовірності даних, зазначених у "декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан" державним службовцем за 2009-2010 роки, яка є працівником відповідача. Однак, у задоволі запиту на отримання інформації було відмовлено, мотивуючи це належністю запитуваних відомостей до службових.

Судами загальної та апеляційної інстанцій була висловлена позиція щодо неправомірності дій відповідача, адже запитувана інформація, зокрема

щодо саме проведення перевірки декларації, а не змісту останньої не є службовою, відповідно до норм чинного законодавства.

Суд касаційної інстанції підтримує позицію попередніх інстанцій щодо обґрунтованості позовних вимог, адже «на запитувану позивачем інформацію не присвоєно гриф —для службового користування» і в розумінні Закону проведення перевірки декларації державного службовця не є службовою інформацією» [46].

До того ж, відповідно до приписів Закону, відомості, які зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за деякими винятками, не належать до інформації з обмеженим доступом.

Чинним законодавством передбачений обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування щодо оприлюднення на офіційних веб-сайтах відомості, які містяться в деклараціях про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру відповідних службових осіб. Така норма дозволяє громадськості легко отримати відповідну інформацію — правова позиція, викладена у постанові Великої Палати Верховного суду у справі №817/2717/15 [30] від 18.04.2018 р.

Щодо термінів надання доступу до публічної інформації за запитом.

Термін, протягом якого, розпорядники інформації повинні надати відповідь на запит є законодавчо закріплений. Недотримання такого терміну означає пряме порушення права на доступ до публічної інформації.

Так, ухвалою Вищого адміністративного суду України № К/800/65840/13 від 19 червня 2014 р. зазначено наступне [61].

Позивач звернувся до Управління Пенсійного фонду України із запитом стосовно інформації про періоди з дня встановлення інвалідності до досягнення передбаченого законом віку. Однак йому було відмовлено, посилаючись на те, що Управління Пенсійного фонду України не є розпорядником запитуваної інформації.

Однак, за єдиною судовою позицією, Управління Пенсійного фонду України є розпорядником інформації, за чинним законодавством, що отримана в процесі здійснення відповідачем своїх повноважень, а тому відповідач був зобов'язаний надати позивачу відповідь на запит на інформацію від 12 жовтня 2011 року у п'ятиденний термін.

Іншим прикладом є ухвала Вищого адміністративного суду України № К/800/3505/15 від 27 січня 2015 р [62]. Так, Товариство звернулося до Прокурора міста Києва Герасимюка М.В. зі зверненням про надання інформації щодо внесення відомостей до Єдиного реєстру судових розслідувань та чи розпочато розслідування за заявою про вчинене кримінальне правопорушення.

Зазначене звернення надійшло до Прокуратури міста Києва 9 квітня 2014 року, що підтверджується штампелем прокуратури та вхідним реєстраційним № 1061-П. Відповідь на запит, у свою чергу, була надіслана листом від 14 квітня 2014 року № 23-117 вих-14 на нього дана відповідь.

В цей же день відповідь була зареєстрована в книзі вихідної документації Прокуратури міста Києва за № 23-117. При цьому, відтиск дати поштового штампеля свідчить про направлення відповіді на адресу Товариства лише 16 квітня 2014 року.

Законом передбачено, що розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

А тому, відповідно до правової позиції судів, «незважаючи на вчасно підготовлену відповідь на запит позивача, відповідач не надав її у встановлений Законом строк (протягом п'яти робочих днів). Факт реєстрації відповіді на запит позивача в журналі вихідної кореспонденції Прокуратури міста Києва 14 квітня 2014 року, підтверджує лише її реєстрацію і не є належним доказом на підтвердження обставин щодо її направлення в цей же день».

Колегія суддів касаційної інстанції, також зазначає про безпідставне посилення відповідача на реєстр поштових відправлень як підтвердження факту передачі листа-відповіді до поштового відділення 15 квітня 2014 року, адже він не містить штамп поштового відділення з датою його прийняття.

Аналогічна позиція викладена в постанові Великої Палати Верховного Суду від 26.06.2018 у справі № 800/369/17 [25].

Щодо процедури стягування плати за копіювання.

Так, за законодавством, надання інформації на запит є безкоштовним, за винятком інформації, обсяг якої перевищує 10 сторінок. Тоді, запитувач зобов'язаний відшкодувати витрати на роздрук, копіювання, сканування тощо. При цьому, розмір таких витрат встановлює розпорядник інформації безпосередньо. А тому, у разі відсутності встановленої вартості копіювання чи друку інформації, що надається у відповідь на запит, така інформація надається безкоштовно.

Ухвала Вищого адміністративного суду України № К/800/47242/14 від 29 січня 2015 р. [67]. Позивач звернувся із запитом про надання належно посвідчених копій документів щодо вищого навчального закладу. У наданні інформації було відмовлено, оскільки запитувач неоплатив витрати на копіювання запитуваних документів обсягом більше ніж 10 сторінок.

З огляду на положення Закону суди зазначили, надання копій запитуваних документів в межах 10 аркушів здійснюється безкоштовно, а фактичні витрати на копіювання та друк документів обсягом більш як 10 сторінок підлягають відшкодуванню запитувачем інформації. Безкоштовно надається інформація незалежно від обсягу сторінок документів, на яких вона розміщена, якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за її копіювання або друк.

Щодо надання інформації, що міститься в загальнодоступних джерелах за інформаційним запитом.

Надаючи відповідь на запит на інформацію, що стосується інформації, яка розміщена на офіційному веб-сайті, розпорядник повинен надати цю інформацію у запитуваній формі. Також, у відповіді, розпорядник може зазначити, що на офіційному веб-сайті чи в іншому загальнодоступному джерелі можна знайти таку інформацію. Ненадання запитуваної інформації з посиланням на зазначену підставу є неправомірним.

В ухвалі Вищого адміністративного суду України № К/800/53664/13 23 січня 2014 р. [68] міститься наступна правова позиція.

Позивач звернувся із депутатським зверненням до відповідача, в якому просив надіслати на його поштову та електронну адреси інформацію по видаткам Заставнівської міської ради, у тому числа на заробітну плату.

У відповідь на зазначене депутатське звернення, розпорядником інформації було зазначено, що відповідно до вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», депутат має право знайомитися з будь-якими офіційними документами, які зберігаються у відповідних органах місцевого самоврядування, та робити виписки, копіювання цих документів. Крім того, зазначено, що деяка інформація міститься на офіційному сайті міської ради та є у вільному доступі.

Так, на думку суду, припис про наявність певної інформації на сайті розпорядника публічної інформації та можливість вільного ознайомлення з нею, вважається протиправною відмовою в наданні інформації.

Окрім того, варто звернути увагу на те, що відомості, які публікуються на офіційний веб-сайтах у переважній більшості є неповними, а також занадто складний пошук на такої інформації на веб-сторінці для багатьох пересічних громадян.

Некоректний текст запиту на інформацію.

З метою попередження незаконних відмов розпорядника інформації у наданні запитуваних відомостей, а також подальшої можливості оскарження такої відмови, судами було визначено обов'язкові елементи запиту, а саме:

1. Чітке зазначення, яка саме інформація запитується. Особливо важливими є точні реквізити документу та їх правильне зазначення.
2. Чітке зазначення про подання запиту відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», а не як звернення громадян, адвокатський запит тощо.
3. Правильне визначення розпорядника інформації.

4. До того ж, при відмові, розпорядник зобов'язаний конкретизувати на причині ненадання інформації [36].

2.3. Спори щодо доступу до інформації про бюджетні кошти та майно

Щодо надання інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном.

Інформація стосовно розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, відповідно до чинного законодавства, не може бути обмежена.

Так, Постановою Львівського апеляційного адміністративного суду № 876/10414/14 від 22 вересня 2015 року [28] визначена наступна правова позиція.

Розпорядження бюджетними коштами включає, так само, здійснення витрат з державного чи місцевого бюджету. Далі, заробітна плата та інші виплати посадовим та службовим особам органів місцевого самоврядування є витратами з бюджету.

Таким чином, до інформації з обмеженим доступом не можна відносити інформацію, розпорядниками якої є суб'єкти владних повноважень, а також інформацію про виплати з бюджетів усіх рівнів, в тому числі фінансування виплат заробітної плати посадовим особам органів місцевого самоврядування

Якщо особі надається житло за рахунок бюджетних коштів, то інформація про таке житло не може бути з обмеженим доступом. Про це зазначено в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 26 червня 2015 [59].

Позивач звернувся до Служби безпеки України із запитом на інформацію, в якому просив поінформувати: чи отримував проректор Національної академії служби безпеки України житло від держави; якщо отримував, то яке саме житло та на яких умовах, а також місцезнаходження такого житла.

Національна академія СБУ відмовила у наданні інформації, посиляючись на відсутність згоди проректора на поширення вказаної інформації, а також, у зв'язку з тим, що запитувана інформація не стосується національної безпеки, економічного добробуту та прав людини, підстав для її надання немає.

Так, на думку судів першої та апеляційної інстанцій, Національною академією СБУ було неправомірно відмовлено у наданні запитуваної інформації. Так як академія у своїй діяльності використовує бюджетні кошти, зокрема на забезпечення своїх співробітників житловими приміщеннями, вона є розпорядником запитуваної інформації.

Так само, будь-які відомості щодо виконання умов договору про інвестиційну (пайову) участь у будівництві за рахунок земель комунальної власності та бюджетних коштів не можуть бути конфіденційними, тобто не є обмеженими у доступі, і тому повинні бути надані у відповідь на запит.

Так само, варто звернути увагу на Постанову Одеського апеляційного адміністративного суду від 17.06.2014 № 815/6711/13-а [29]. Судом зазначено, що під поняттям "розпорядження бюджетними коштами" необхідно також розуміти здійснення витрат з державного чи місцевого бюджету на заробітну плату та інші виплати (премії, матеріальну допомогу тощо) посадовим і службовим особам державного та комунального органу, а отже конкретні суми та прізвища, імена, по-батькові фізичних та юридичних осіб, які отримали ці кошти — є відкритою інформацією.

Така ж правова позиція була зазначена в ухвалі Вищого адміністративного суду України у справі № К/800/8069/15 від 12 серпня 2015 р. [63].

Про визнання протиправними дій щодо віднесення публічної інформації про осіб, які одержали державне та комунальне майно у власність чи користування, про розмір оплати праці та інших виплат з бюджетів усіх рівнів до інформації з обмеженим доступом.

Як вже зазначалося раніше, доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном не може бути обмеженим. Тобто, інформація щодо виплати заробітніх плат, премій тощо державним службовцям не може бути обмежена, оскільки такі виплати здійснюються за рахунок бюджетних коштів.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України № К/800/51503/14 від 26 лютого 2015 р [64] зазначено наступне.

Позивач звернувся до Міністерства юстиції України із запитом на отримання публічної інформації щодо розподілу коштів на преміювання працівників Управління внутрішнього аудиту за певний період.

У наданні запитуваної інформації було відмовлено, натомість розпорядник інформації надав копію розподілу коштів на преміювання в частині, що стосується безпосередньо позивача.

Суд встановив неправомірне віднесення запитуваної інформації стосовно розподілу коштів на преміювання працівників держаного органу до інформації з обмеженим доступом.

Таким чином, публічна інформація про осіб, які одержали державне та комунальне майно у власність чи користування, про розмір оплати праці та інших виплат з бюджетів усіх рівнів, не є інформацією з обмеженим доступом.

У разі, якщо частина запитуваної інформації є з обмеженим доступом, розпорядник інформації може надати лише ту частину інформації, яка не має статусу обмеженої.

Ухвала Вищого адміністративного суду України № К/800/58756/14 від 23 квітня 2015 р [65] стосується наступного. Позивач звернулася до Міської ради із запитом про надання належним чином завірених копій заяв громадян щодо виділення земельних ділянок у приватну власність.

У відповіді на запит містилася відмова у наданні копій заяв громадян щодо виділення земельних ділянок та рішень Міської ради з цього приводу, договорів оренди, у зв'язку з її статусом конфіденційної.

Земля є складовою частиною комунального майна, а тому обмеження доступу до інформації про земельні ділянки, надані приватним особам у користування, а так само прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали такі ділянки суперечить законодавству України.

Суд зазначив, першочергово необхідно з'ясувати, яка саме інформація, що міститься в рішеннях та договорах оренди, копії яких були запитовані, відноситься до конфіденційної, зашифрувати її, і тоді вбачається можливість ознайомлення з інформацією, викладеною у договорах оренди, доступ до якої необмежений [65].

Про забезпечення доступу до інформації про місце розташування майна, умов отримання майна, ПІБ фізичної особи, яка набула це майно, що міститься у документах про передачу у власність чи надання у користування земельної ділянки комунальної власності та неможливість віднесення цієї інформації до конфіденційної.

Така інформація не може мати статус обмеженої, оскільки такий доступ санкціонований законом та не потребує згоди особи. Однак, відомості про особу, які не стосуються розпорядження комунальним майном можуть бути конфіденційними, якщо цього вимагає закон або сама особа, а тому вилучається суб'єктом владних повноважень з тексту документу.

В ухвалі Вищого адміністративного суду України № К/800/2000/15 від 02 липня 2015 р. [66] наявна така правова позиція. Позивач звернувся до Овідіопольської районної державної адміністрації Одеської області із запитом про надання інформації, а саме: копій висновків про погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок у власність громадянам України із земель комунальної власності.

У відповіді на запит було зазначено про неможливість надання інформації, оскільки не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини, а також не допускається розголошення одержаних із звернень відомостей про особисте життя громадян без їх згоди чи відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, та іншої інформації, якщо це ущемлює права і законні інтереси громадян, не

допускається з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення.

Обґрунтований висновок Суду апеляційної інстанції містить припис, за яким інформація, яку запитував позивач, знаходиться у володінні відповідача-суб'єкта владних повноважень та є інформацією створеною в процесі виконання цим суб'єктом владних повноважень своїх обов'язків.

До того ж, запитувані відомості безпосередньо стосуються питання про передачу земельних ділянок з комунальної власності у приватну власність та, відповідно, є інформацією про розпорядження комунальним майном.

Так само, інформація про фізичну особу, яка міститься у документах про передачу у власність чи надання у користування земельної ділянки комунальної власності, про умови отримання такого майна, ПІБ фізичної особи, якій це майно передається (надається), інформація про місце розташування майна (місцезнаходження ділянки) не може бути обмежена в доступі, тобто не є конфіденційною, оскільки доступ до такої інформації є санкціонованим законом і не потребує згоди особи.

Висновок до Розділу 2

Отже, найбільш поширеними проблемами в інформаційній сфері, які вирішуються у судовому порядку є такі.

Роз'яснення поняття —публічна інформація». В українських реаліях досить частою є ситуація ототожнення понять «публічна інформація» та «інформація». Відповідно до позиції суду, публічна інформація є попередньо готовим, зафіксованим продуктом, отриманим або створеним суб'єктом владних повноважень у процесі виконання своїх обов'язків. До того ж, розпорядник інформації може надати ті відомості, які вже існують і заздалегідь зафіксовані на будь-яких носіях.

Надання доступу до копій декларацій державних службовців за інформаційними запитами. Обмеженим може бути доступ лише до тієї інформації, до якої застосований відповідний гриф секретності. До того ж, відповідно до приписів Закону, відомості, які зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за деякими винятками, не належать до інформації з обмеженим доступом.

Щодо термінів надання доступу до публічної інформації за запитом. Термін, протягом якого, розпорядники інформації повинні надати відповідь на запит є законодавчо закріплений. Недотримання такого терміну означає пряме порушення права на доступ до публічної інформації.

Щодо надання інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном. До інформації з обмеженим доступом не можна відносити інформацію, розпорядниками якої є суб'єкти владних повноважень, а також інформацію про виплати з бюджетів усіх рівнів, в тому числі фінансування виплат заробітної плати посадовим особам органів місцевого самоврядування

Про визнання протиправними дій щодо віднесення публічної інформації про осіб які одержали державне та комунальне майно у власність чи користування, про розмір оплати праці та інших виплат з бюджетів усіх рівнів до інформації з обмеженим доступом. Інформація щодо виплати заробітних

плат, премій тощо державним службовцям не може бути обмежена, оскільки такі виплати здійснюються за рахунок бюджетних коштів. У разі, якщо частина запитуваної інформації є з обмеженим доступом, розпорядник інформації може надати лише ту частину інформації, яка не має статусу обмеженої.

Про забезпечення доступу до інформації про місце розташування майна, умов отримання майна, ПІБ фізичної особи, яка набула це майно, що міститься у документах про передачу у власність чи надання у користування земельної ділянки комунальної. Така інформація не може мати статус обмеженої, оскільки такий доступ санкціонований законом та не потребує згоди особи. Однак, відомості про особу, які не стосуються розпорядження комунальним майном можуть бути конфіденційними, якщо цього вимагає закон або сама особа, а тому вилучається суб'єктом владних повноважень з тексту документу власності та не можливість віднесення цієї інформації до конфіденційної.

Щодо процедури стягування плати за копіювання. Розмір витрат роздрук, копіювання, сканування тощо, якщо він перевищує встановлений безкоштовний мінімум, встановлює розпорядник безпосередньо. А тому, у разі відсутності встановленої вартості копіювання чи друку інформації, що надається у відповідь на запит, така інформація надається безкоштовно.

Щодо надання інформації, що міститься в загальнодоступних джерелах за інформаційним запитом. Розпорядник повинен надати цю інформацію у запитуваній формі. Також, у відповіді, розпорядник може зазначити, що на офіційному веб-сайті чи в іншому загальнодоступному джерелі можна знайти таку інформацію. Ненадання запитуваної інформації з посиланням на зазначену підставу є неправомірним.

Некоректний текст запиту на інформацію. Обов'язковими елементами запиту є чітке зазначення, яка саме інформація запитується; особливо важливими є точні реквізити документу та їх правильне зазначення; чітке зазначення про подання запиту відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», а не як звернення громадян, адвокатський запит тощо; правильне визначення розпорядника інформації.

Часте та несправедливе застосування грифів обмеження доступу до інформації. На розпорядника інформації покладається обов'язок щодо проведення перевірки на відповідність обмеження доступу «трьохскладовому тесту», зокрема у рішенні про відмову у наданні інформації має бути зазначено щодо яких інтересів обмежується інформація, в чому полягає істотність шкоди інтересам, що захищаються шляхом обмеження доступу до інформації, а також аргументи, які доводять, що суспільний інтерес в доступності конкретної інформації не переважає шкоду, яка може бути надана захищеному інтересу.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ СВОБОДИ ВИРАЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ ПРОБЛЕМ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

3.1. Практика Європейського суду з прав людини у справах щодо доступу до інформації.

Європейський суд з прав людини — це інституція, основним завданням якої є захист прав та свобод, передбачених Конвенцією Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод.

Одним із таких прав є право на свободу вираження поглядів, яке зазначене статтею 10 Конвенції. Складовими елементами цього права є:

- Свобода дотримуватися своїх поглядів;
- Свобода одержувати інформацію та ідеї;
- Свобода передавати інформацію та ідеї [12].

Якщо тлумачити норми Конвенції буквально, то положення статті 10 не зобов'язують державу вчиняти дії з метою введення інформації у суспільний обіг.

При цьому, державні органи під час своєї діяльності утворюють великий об'єм власної інформації, а також отримують та зберігають велику кількість даних від осіб (як фізичних, так і юридичних). Зазвичай, така інформація має вагомe значення та може здійснювати вплив на суспільне життя.

Таким чином, органи влади прямо не зобов'язані надавати інформацію у відповідь на запити, а особи не мають права на отримання такої інформації. Однак, окрема людина може отримати важливу суспільну інформацію, лише тоді, коли держава буде здійснювати активні дії задля публікації, розголошення чи надання запитуваних відомостей щодо наявної у неї інформації.

Європейським судом неодноразово було розглянуто справи, в яких заявники оскаржували ненадання певної інформації державними органами.

У перших справах Суд не визнавав порушення статті 10, посилаючись на її фактичне тлумачення. Однак, у подальшому, така правова позиція Суду

поступово змінювалася, та як результат, право на доступ до адміністративних відомостей та документів почало визнаватися складовою частиною передбаченого статтею 10 Конвенції права.

Так, як приклад початкової позиції Суду відносно порушення статті 20 Конвенції варто звернути увагу на справу —Леандер проти Швеції [40].

Дана справа стосувалася відмови надання інформації за запитом Заявника стосовно інформації про нього, яка знаходилася у розпорядженні та володінні органів державної влади. На думку Заявника, саме на підставі засекреченої інформації йому було відмовлено у прийомі на роботу. Підставою відмови у доступі були мотиви захисту національної безпеки.

За висновком Суду, стаття 10 не була порушена: —Право на свободу отримувати інформацію головним чином забороняє Уряду обмежувати особу в отриманні інформації, яку інші хочуть або можуть хотіти передати їй. Стаття 10, у ситуації, описаній у цій справі, не надає особі права доступу до реєстру інформації про його особисті характеристики, а так само не покладає на Уряд обов'язок надавати таку інформацію особі [40].

Так, Суд у даній справі дотримувався позиції, за якою право на свободу вираження поглядів не встановлює захист прав заявника щодо отримання інформації про свою особу, оскільки ця стаття встановлює обов'язок для держави не перешкоджати отриманню інформації, що є доступною. Однак, як альтернативу, Європейський суд зазначив, що ненадання інформації особі про збір та зберігання інформації порушує принцип поваги приватного життя згідно зі статті 8 Конвенції.

Таким чином, тут спостерігається така позиція Європейського суду, за якою стаття 10 Конвенції не стосується обов'язку держави надати доступ до персональної інформації, яка знаходиться у її розпорядженні.

Ще одним прикладом незастосування статті 10, та відсилання до порушення статті 8 є справа —Гаскін проти Великобританії [41].

Так, за словами Заявника, у дитинстві він виховувався у закладах опіки та в прийомних сім'ях, і свідчення про це зберігалися у міській раді Ліверпуля.

Згодом, після досягнення повноліття пан Гаскін захотів отримати доступ до таких документів. Однак у судовому порядку йому було відмовлено у цьому, посилаючись на наявність у запитуваних даних конфіденційної інформації про третіх осіб.

На думку Суду у даній справі не було порушено приписів статті 10. Однак, ЄСПЛ зазначив наступне: «Що хоча доступ до будь-якої приватної інформації може бути включений до змісту статті 8 Конвенції, при дослідженні обставин цієї справи було визнано порушення права саме на приватне життя» [41].

Вищезгадана справа є важливою у сфері доступу до публічної інформації, адже, вперше, суддя ЄСПЛ Брайан Уолш оприлюднив окрему думку щодо прийнятого рішення. За його міркуваннями, у вирішуваній Судом ситуації, з певних умов, стаття 10 могла б бути застосована. Так само, на думку судді, забороняючи надання адміністративної інформації особі, держава втручається у свободу одержувати інформацію та ідеї.

На далі, в аналогічних справах інші судді також висловлюючи окремі думки, заявляли про готовність, за певних обставин, застосовувати статтю 10 до відносин з доступу до інформації.

Наприклад, у справі —Гуерра та інші проти Італії» [43] заявники скаржилися на не вжиття владними органами міста належних заходів з метою інформування населення про ризики, пов'язані з функціонуванням хімічного заводу біля міста. За результатами розгляду заяви, Велика палата ЄСПЛ висловила позицію щодо нелогічності застосування статті 10 у даній справі, посилаючись на ті ж самі підстави, що й у вищезгаданій справі —Леандер проти Швеції».

Однак, тут варто звернути увагу на окремі думки восьми суддів, які брали участь у розгляді заяви, щодо можливості застосування статті 10 для розгляду даної справи за певних обставин. Так, суддя Петер Ямбрек зауважив, що «особи могли подати запит до органу влади, і якби цей орган безпідставно їм відмовив у наданні інформації, то, у такому випадку, держава чинила б перешкоди в

отриманні інформації. Тоді, варто було б застосовувати саме статтю 10 Конвенції» [43].

Однак, не дивлячись на окремі позиції суддів, Суд тривалий час продовжував притримуватися думки щодо нетотожності свободи людини одержувати інформації та обов'язку держави надавати доступ до інформації за публічними запитами.

У справі —Сирбу та інші проти Молдови¹¹ [44] заявники вчасно не отримали повідомлення про підвищення заробітної плати працівникам кількох міністерств, оскільки відповідне рішення уряду мало статус таємного. Так, Заявники почали отримувати підвищену заробітну плату на рік пізніше, ніж їхні колеги з інших відомств. А отже, через відсутність доступу до інформації, яка безпосередньо їх стосувалася, вони не могли довгий час отримувати належну заробітну плату.

Однак, знову ж таки, Суд продовжує притримуватися позиції, за якою свободу людини щодо отримання інформації не можна прирівнювати до обов'язку держави щодо оприлюднення таємних документів.

Позиція Суду у подальшому стосувалася саме особливої позиції ЗМІ, журналістів та громадських організацій як реалізаторів функцій —сторожового пса¹² демократичного суспільства, щодо висвітлення та поширення суспільно важливої інформації.

Надзвичайно важливим є рішення у справі —Співдружність Матерів Південної Чехії проти Республіки Чехія¹³ [45]. За встановленими Судом даними, державні органи відмовили громадській організації у наданні адміністративних документів (планів будівництва атомної електростанції), які знаходилися у їхньому розпорядженні. У своєму рішенні Європейський суд зазначив про можливість Заявника ознайомитися з такими документами за певних умов, а також —відхилення зазначеного запиту становило втручання у право заявника отримувати інформацію, адже такі відомості знаходилися у володінні владних органів держави¹⁴ [45].

Тобто, Суд, хоч із застереженням, але все таки прямо визнав, що цей випадок повинен розглядатися на предмет дотримання вимог статті 10 Конвенції.

Однак, Європейський суд постановив, що статтю 10 не було порушено, так як владні органи винесли своє рішення відповідно до легітимних обмежень. Адже запитувана інформації стосувалася доступу до технічних даних щодо атомної електростанції, а також не містила питання, яке б стосувалося суспільного інтересу. Натомість, відмова органів влади була мотивована захистом національної безпеки, прав інших осіб (комерційної таємниці) та громадського здоров'я. При цьому, владні органи зобов'язані знаходити баланс між легітимними цілями та захистом права на свободу у доступі до інформації.

Далі, на аналізі зазначеної справи, відомими науковцями та правниками було виділено фактори, які сприяють застосуванню 10 статті Конвенції, а саме:

1. Заявниками було подано запит до державних органів, але у наданні запитуваної інформації їм було відмовлено. Отож, держава прямо втрутилася у інформаційний обмін.
2. Відомості, які запитувалися знаходилися в адміністративних документах органів державної влади. Отож, такі відомості вже були створені та готові до поширення.
3. За законодавством (у даному випадку Чехії) громадянам надано право доступу до такої інформації, але при цьому, їм було відмовлено у наданні інформації [45].

Однак, запитувана Заявниками інформація не стосувалася їх персонально. А за умови подання подібних запитів, як показала практика ЄСПЛ, Суд не схильний вважати, що справа може розглядатися за статтею 10.

Першою справою, у якій Суд відніс питання доступу до інформації до обсягу статті 10 є справа — Угорська спілка громадянських свобод проти Угорщини [46]. Так, Заявник звернувся до Конституційного Суду Угорщини з проханням надати їй для ознайомлення скаргу, що знаходилася на розгляді Суду. Скарга стосувалася останніх змін до Кримінального кодексу відносно

злочинів, пов'язаних з наркотиками. Однак, у запиті було відмовлено з посиланням на конфіденційну інформацію.

На думку Суду, конституційна скарга не стосувалася особистого життя члена парламента, а отже, така дія не є втручанням у приватне життя особи. Суд зауважив, що, —прикриваючись захистом персональних даних і таким чином цензуруючи пресу, політики створюють серйозну загрозу свободі самовираження в політичній сфері, а особливо в питаннях, які викликають суспільний інтерес» [46].

Так, ЄСПЛ визнав порушення свободи вираження поглядів через ненадання громадській організації доступу до конституційної скарги. До того ж, держава, яка відмовляє у доступі до інформації, що знаходиться у її монопольному володінні створює адміністративні перешкоди, що за своєю суттю є аналогічними цензурі.

Так само, Суд звернув увагу на готовність запитуваної інформації та можливість її надання, про що, як фактор порушення свободи вираження поглядів, вже було зазначено раніше.

Так, зазначеним рішенням була визнана позиція, відповідно до якої на державні владні органи та суди покладається обов'язок опублікування інформації, розпорядниками якої вони є. При цьому, особлива увага звертається на інформацію, яка є необхідною для проведення громадських обговорень щодо суспільно значущих питань, а також ролі Заявника як ініціатора публічної дискусії та поширювача суспільно значимої інформації.

Справа —Кенеді проти Угорщини» [47]. У цій справі Заявник звернувся до Міністерства внутрішніх справ із запитом про отримання певних документів. Йому було відмовлено у наданні цих документів на підставі того, що вони становлять державу таємницю. І хоча за рішеннями національних судів Заявник отримав право на доступ до потрібних йому документів та їх поширення, йому не було надано доступ до них.

ЄСПЛ підтвердив, що —доступ до оригінальних документальних джерел з метою легітимного історичного дослідження є основною умовою реалізації права заявника на свободу вираження поглядів [47].

Отож, обґрунтована легітимно метою відмова у наданні відомостей порушує право особи на доступ до інформації, оскільки вона (така мета) не є законодавчо передбаченою.

Тому, як результат, у даній справі було порушено право на доступ до інформації.

Справа —Youth Initiative for Human Rights v. Serbia [48] розглядає питання відмови розвідувальної служби Сербії у наданні громадській організації даних про кількість людей, які будуть знаходитися під електронним спостереженням.

Так, спочатку розвідувальна служба сповістила про неможливість надання інформації, оскільки остання може зашкодити захищеним законом легітимним інтересам. При цьому, у відповідь на скаргу громадської організації, відповідальна особа з інформаційних питань постановила рішення про надання цієї інформації. Однак, розвідувальна служба знову ж таки відмовила запитувачам, зазначивши, на цей раз, про відсутність таких даних.

Суд зазначив, що —концепція —свободи отримувати інформацію включає право доступу до інформації [48].

До того ж, у цій справі окрему думку висловили двоє суддів. Судді вважають, що —у контексті доступу до інформації —різницю між негативними та позитивними обов'язками держави важко встановити. Відповідно, самої лиш відсутності заборон на надання даних недостатньо для ефективної реалізації права на інформацію. Крім того, органи влади відповідальні за зберігання відомостей, і їх втрата не є виправданням, як у розглянутій справі [48].

Справа —Вебер проти Німеччини [54]. Заявник звернувся до органу місцевого самоврядування із запитом щодо отримання інформації про перелік платежів, здійснюваних протягом 3-х років на користь політичних утворень.

При цьому, така інформація не була заздалегідь готовою, а отже потребувала виконання з боку органів місцевого самоврядування великого обсягу роботи.

Суд не визнав порушення статті 10 Конвенції, надання запитуваної інформації покладало на державу додатковий тягар з обробки та збирання запитуваної інформації. До того ж, Судом було зазначено, що —право на отримання інформації не може тлумачитися як таке, що покладає на державу позитивні зобов'язання зі збору та розповсюдження інформації за власною ініціативою... Суд не вважає, що загальне зобов'язання держави щодо надання інформації у конкретній формі, впливає із його судової практики згідно зі статтею 10, особливо коли для цього задіяно значний обсяг роботи».

Схожа позиція висловлена у справі 2017 року —Бубон проти Росії» [53]. Заявник оскаржує відмову у наданні інформації на запит щодо отримання статистичних даних щодо осіб, які були притягнуті до відповідальності за злочини, пов'язані з проституцією.

ЄСПЛ не визнав порушення статті 10, адже одна частина інформації не була готовою та доступною, а друга — знаходилася у іншого розпорядника інформації.

Отже, запитувана інформація, має бути готовою до надання, або, у іншому випадку, не потребує значного обсягу додаткової роботи для органу влади з метою її аналізування та збирання.

Усправі 2017 року «Дімітрис Сіоутіс проти Греції» [52]. Суд зазначив про особливу важливість наявності дійсного суспільного інтересу інформації. Так, Заявник бажав отримати інформацію, а саме копії судового рішення у справі проклеп, що стосувалась одного з членів парламенту.

Хоча, метою отримання інформації був загальний суспільний інтерес, Суд не визнав порушення права на свободу доступу до інформації.

ЄСПЛ зазначив: —Суспільний інтерес не може бути зведений до жаги публіки знати про приватне життя інших, побачити сенсацію тощо. Навіть той факт, що запитуване рішення стосувалось відомих публічних осіб, не є

достатнім для того, щоб стверджувати, що запитувана інформація відповідає вимогам трискладового тесту і повинна бути розкритою [52].

Стосовно —суспільного інтересу [запитуваної інформації ЄСПЛ розглянув ще декілька досить цікавих справ.

Так, справа —Токарев проти України [51]. Заявник звертався до державної установи, а саме Харківського науково-дослідного центру з проханням ознайомитися з реєстром вхідної кореспонденції для перевірки інформації, яка стосувалася виконання ним обов'язків як захисника.

При розгляді справи Судом було зазначено, що:—хоча стаття 10 гарантує свободу вираження поглядів для кожного, важливо чи особа, яка вимагає доступ до відповідної інформації, робить це з метою інформування громадськості в якості —сторожового пса... У цій справі заявнику потрібен був доступ до інформації, щоб виконувати свої професійні обов'язки захисника, і вони жодним чином не прирівнювались до притаманних ролі —суспільного сторожового пса, що захищається статтею 10 [51].

Отже, даною позицією Європейський суд знову ж таки звернув увагу на безпосередні цілі отримання інформації та їх значення для суспільного чи приватного інтересу.

Справа —Центр демократії та верховенства права проти України [50] також стосувалася значення інформації для суспільного інтересу.

Так, заявником оскаржувалася відмова Центральної виборчої комісії щодо надання копій автобіографій кандидатів у народні депутати з посиланням на конфіденційність такої інформації.

До того ж, запитувана інформація була корисною для громадськості та сприяла ініціюванню публічної дискусії важливих питань суспільного значення. Отже, Суд сприяє захисту права на інформацію, якщо вона дійсно є суспільно важливою.

Таким чином, Суд розглядає справи за порушення статті 10 щодо доступу до інформації, за наявності хоча б однієї умови, а саме:

- Інформація не надається всупереч обов'язковому рішенняу національного органу, що набуло законної сили. Наприклад, якщо є рішенняу суду або обов'язковий до виконання припис Інформаційного комісара;
- Доступ до інформації є необхідним інструментом для реалізації свободи вираження поглядів і його ненадання становить втручання в гарантовані права на отримання чи поширення інформації [55, С. 99].

Суд визначає детальні критерії, за яких обмеження доступу до інформації може визнаватись втручанням у реалізацію свободи вираження поглядів.

Вагоме значення для належного регулювання доступу до публічної інформації є рішенняу 2016 року Великої Палати ЄСПЛ у справі —Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини— [49].

ЄСПЛ, у цій справі, узагальнив та встановив критерії, відповідно до яких, ненадання доступу до інформації буде визнаватись порушенням статті 10 Конвенції, а отже втручанням у реалізацію свободи вираження поглядів. Такими критеріями є:

1. Мета запитувача або для чого потрібна інформація. Цей критерій включає оцінку того, чи дійсно отримання інформації є необхідним для реалізації особою її функції сприяння публічній дискусії із суспільно важливих питань, і чи справді ненадання інформації створить суттєву перешкоду свободі вираження поглядів.
2. Природа інформації. Суд встановив, що інформація, дані або документи щодо яких вимагається доступ, повинні відповідати вимогам трискладового тесту, тобто збиратись в цілях задоволення суспільного інтересу, а не просто з цікавості.
3. Роль запитувача. Розраховувати на захист свого права на доступ можуть, в першу чергу, журналісти, громадські організації/активісти, дослідники, автори книг на суспільно важливі теми, зважаючи на необхідність цього права для реалізації ними важливої функції —створення форумів для публічних дискусій

4. —Готова та зафіксована інформація». Цей важливий критерій означає, що надання інформації не повинно накладати на державні органи надмірного тягара з збирання та обробки даних.
5. А також, за певних умов, не надання інформації, всупереч обов'язковому рішення національного органу, що набуло законної сили [21, С. 10].

3.2. Перспективи удосконалення правового механізму доступу до публічної інформації

Право на доступ до інформації гарантується Конституцією України та визнане світовою спільнотою як одне з основоположних прав людини і громадянина. Тому, були встановлені принципи доступу до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади. Гарантії цих принципів встановлені у міжнародних правових актах, а також закріплені у національному законодавстві більшості держав світу.

Право на доступ до інформації означає можливість особи вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб і на свій вибір. Обмеження у такому доступі можливе лише в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [56].

Оскільки право особи на інформацію гарантується державою, вона зобов'язана чітко встановити та закріпити на законодавчому рівні усі можливі випадки обмеження інформації, із зазначенням мети такого обмеження. При цьому, суспільно важливі відомості, зокрема про структуру органів влади, їх керівників, повноваження, діяльність на інші інформативні дані повинні знаходитися у відкритому доступі. До того, щодо такої інформації встановлені два обов'язкові принципи [2, С. 15].

Перший — принцип максимального оприлюднення, за яким усі відомості, що знаходяться у володінні державних органів влади, органів місцевого самоврядування повинна бути оприлюднена.

Другий — основними вимогами щодо обмеження інформації є: чіткі та зрозумілі винятки; їх стислий опис; постійна перевірка щодо шкідливого впливу та суспільного інтересу.

Існуючі проблеми, пов'язані з доступом до інформації значно обмежують можливість пересічних громадян отримувати важливу та необхідну для них інформацію. Саме тому, досить актуальним є потреба оновлення законодавства, зокрема щодо інформаційних правових інститутів. Окрім того, наявна потреба у кодифікації існуючого інформаційного законодавства.

Серед причин, які сприяють виникненню проблем у доступі до інформації особливу увагу варто приділити наступним.

Проблеми доступу до інформації виникають перш за все через неналежне нормативне регулювання такого доступу, недосконалість самого законодавства України. Досить велика кількість нормативно-правових актів, через їх моральну застарілість не відповідають потребам суспільства, зокрема у сфері інформаційного права [18, С. 142]. Це все не відповідає існуючому рівню розвитку відносин у сфері інформаційного забезпечення.

Так, відсутність норми щодо вилучення чи обмеження певної частини прав громадян у мережі Інтернет досить часто призводить до неконтрольованого обмеження прав таких громадян чи інших суб'єктів, або навіть може сприяти виникненню загрози інформаційної безпеки.

Отож, неналежне нормативно-правове регулювання права на доступ до інформації полягає у декількох аспектах, кожен з яких тією чи іншою мірою сприяє виникненню поширених проблем в інформаційній сфері.

Зокрема, відсутність легальної, чіткої, ієрархічної єдності законів сприяє суперечливому тлумаченню для використання норм на практиці.

Через прийняття нормативно-правових актів у різний час, різними органами без попереднього погодження існує проблема термінологічних

неточностей та різного тлумачення ідентичних норм. Як результат, має місце неоднозначне розуміння змісту цих норм, а також відмінне застосування на практиці.

Велика кількість законів та підзаконних нормативних актів у сфері інформаційних відносин ускладнює пошук їх, аналіз та узгодження для практичного застосування [58]. Такий хаотичний розвиток інформаційного права є можливий лише через суперечність один одному норм існуючого законодавства.

Постійна поява нових видів інформації, форм її поширення означає необхідність змін правовідносин, як результат зміни суспільних відносин.

Так, протиріччя у національній системі права виникають через пришвидшення темпів розвитку суспільних відносин. Іншими словами, правова системи не встигає оновлюватися відповідно до потреб суспільства.

Найкращий шлях до забезпечення відкритості та прозорості влади — налагодження ефективного діалогу з громадськістю через поєднання її участі на всіх етапах прийняття управлінських суспільно значущих рішень, управлінні державними справами та забезпечення доступу до повної, об'єктивної інформації органами державної влади [5, С. 85].

До того ж, в національному законодавстві відсутнє закріплення основних, пріоритетних для інформаційного права термінів, зокрема, —суспільна необхідність та інше. Тому, не дивлячись на позитивні аспекти Закону України —Про доступ до публічної інформації», необхідно конкретизувати певні його положення.

Встановлення основних термінів полегшило б роботу розпорядників щодо застосування трискладового тесту під час віднесення тієї чи іншої інформації до інформації з обмеженим доступом [16].

Окрім того, актуальною є потреба у проведенні роз'яснювальної роботи серед населення щодо особливостей застосування норм законів України —Про доступ до публічної інформації та —Про звернення громадян».

До того ж, потребує більш чіткого правового врегулювання присвоєння грифу —Для службового користування». На сьогодні, досить частими випадками є затвердження переліків видів інформації, яка відноситься до службової, без належного обґрунтування включення тих чи інших відомостей до таких переліків.

Важливим є приведення інформаційного законодавства України у відповідність із сучасними потребами, підвищення ефективності його застосування шляхом систематизації законодавчих актів – прийняття Інформаційного кодексу [37]. Окрема увага має бути приділена проблемі відповідальності за порушення інформаційного законодавства.

Таким чином, пріоритетними напрямками вирішення проблем у доступі до інформації є:

1. Кодифікація інформаційного законодавства;
2. Усунення термінологічних неточностей в інформаційній правовій сфері;
3. Приведення наявного законодавства у відповідність до потреб сучасних реалій, а також до стандартів Європейського та міжнародного рівня;
4. Належне врегулювання діяльності журналістів, ЗМІ, а також відносин, які виникають у зв'язку із здійснення ними своїх професійних обов'язків;
5. Забезпечення прозорості у діяльності ЗМІ, органів влади тощо;
6. Запровадження дієвого державного, парламентського та громадського контролю за дотриманням вимог законодавства про інформацію і встановлення відповідальності за його порушення [58].

Висновок до Розділу 3

Отже, елементами права на свободу вираження поглядів, яке зазначене статтею 10 Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод є свобода дотримуватися своїх поглядів; свобода одержувати інформацію та ідеї; свобода передавати інформацію та ідеї.

Захист прав та свобод, передбачених вищезазначеною Конвенцією є основним завданням Європейського суду з прав людини.

Європейським судом неодноразово було розглянуто справи, в яких заявники оскаржували ненадання певної інформації державними органами.

Відповідно до тексту Конвенції, органи влади не мають прямого обов'язку щодо надання інформації у відповідь на запити, а особи не мають права на отримання такої інформації. Однак, людина може отримати важливу суспільну інформацію, лише тоді, коли держава буде здійснювати активні дії задля публікації, розголошення чи надання запитуваних відомостей щодо наявної у неї інформації.

У перших справах щодо порушення статті 10 Конвенції Суд притримувався думки, що зазначена стаття не стосується обов'язку держави надати доступ до персональної інформації, яка знаходиться у її розпорядженні, проте у більшості розглянутих справ мало місце порушення статті 8 Конвенції.

У подальшому, висловлюючи окремі думки щодо прийнятих рішень у справах, судді виражають готовність за певних обставин застосовувати статтю 10 до відносин з доступу до інформації, оскільки забороняючи надання адміністративної інформації особі, держава втручається у свободу одержувати інформацію та ідеї.

Однак, не дивлячись на окремі позиції суддів, Суд тривалий час продовжував притримуватися думки щодо нетотожності свободи людини одержувати інформації та обов'язку держави надавати доступ до інформації за публічними запитами. До того ж, на думку Суду, свободу людини щодо отримання інформації не можна прирівнювати до обов'язку держави щодо оприлюднення таємних документів.

Надалі, Суд вважає, що відмова органів влади у наданні доступу до інформації повинна бути мотивована захистом національної безпеки, прав інших осіб (комерційної таємниці) та громадського здоров'я. При цьому, владні органи зобов'язані знаходити баланс між легітимними цілями та захистом права на свободу у доступі до інформації.

Якщо держава відмовляє у доступі до інформації, що знаходиться у її монопольному володінні, то вона самотійно створює адміністративні перешкоди, що за своєю суттю є аналогічними цензурі.

ЄСПЛ досить часто звертає увагу на безпосередні цілі отримання інформації та їх значення для суспільного чи приватного інтересу. Запитувана інформація має бути корисною для громадськості та сприяти ініціюванню публічної дискусії важливих питань суспільного значення. Отже, Суд сприяє захисту права на інформацію, якщо вона дійсно є суспільно важливою.

На сьогодні, Європейський суд ще не визначився зі своєю остаточною позицією щодо питання розгляду права на доступ до інформації як невід'ємної частини свободи вираження поглядів в цілому. На думку Суду, право на отримання інформації, про яке йдеться в статті 10, не передбачає загального зобов'язання держави її надавати, однак, такий обов'язок може виникнути за певних обставин. Зокрема, аналізу підлягають мета запитувача або для чого потрібна інформація; природа інформації; роль запитувача; —готова та зафіксована інформація

Отож, ЄСПЛ таки узагальнив та встановив критерії, відповідно до яких, ненадання доступу до інформації буде визнаватися втручанням у реалізацію свободи вираження поглядів. Такими критеріями є:

1. Мета запитувача або для чого потрібна інформація.
2. Природа інформації.
3. Роль запитувача.
4. —Готова та зафіксована інформація

А також, за певних умов, не надання інформації, всупереч обов'язковому рішення національного органу, що набуло законної сили.

Право на доступ до інформації означає можливість особи вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб і на свій вибір.

Оскільки право особи на інформацію гарантується державою, вона зобов'язана чітко встановити та закріпити на законодавчому рівні усі можливі випадки обмеження інформації, із зазначенням мети такого обмеження.

Існуючі проблеми, пов'язані з доступом до інформації значно обмежують можливість пересічних громадян отримувати важливу та необхідну для них інформацію. Саме тому, досить актуальним є потреба оновлення законодавства, зокрема щодо інформаційних правових інститутів. Окрім того, наявна потреба у кодифікації існуючого інформаційного законодавства.

Важливим є приведення інформаційного законодавства України у відповідність із сучасними потребами, підвищення ефективності його застосування шляхом систематизації законодавчих актів – прийняття Інформаційного кодексу. Окрема увага має бути приділена проблемі відповідальності за порушення інформаційного законодавства.

ВИСНОВКИ

Отже, на підставі вищенаведеного можна дійти до наступних висновків. По-перше, вільний доступ до інформації відіграє важливе значення у становленні демократичної держави та розвитку громадянського суспільства. А тому, право на доступ до інформації міститься у багатьох актах національного законодавства.

Вплив норм інформаційного права відчувається у різноманітних напрямках державної політики, зокрема у регулятивній політиці, роботі з інформаційними запитами, зверненнями, офіційними веб-сайтами органів державної влади тощо.

А отже, дотримання та надання належного доступу фізичних осіб до інформаційних даних сприяє підтримання національної безпеки держави та забезпечення суверенітету держави.

Конституція України містить положення, якими гарантується право особи на свободу думки та слова, як способу вираження своїх поглядів та переконань, тобто, іншими словами, право на доступ до інформації.

Термін —свобода інформації¹¹ є складним структурним поняттям, змістовними елементами якого є свобода слова, свобода засобів масової інформації, право на одержання інформаційних даних, що мають суспільне значення, свобода поширення інформації, не забороненим законом способом.

Для інформаційних даних характерними є самостійність, багаторазовість, невичерпність, автоматичне збереження, стійкість в аспекті фізичного зносу, системність, інтегрування, накопичення тощо.

Таким чином, під публічною інформацією варто розуміти відображені та задокументовані будь-якими засобами та на будь-яких носіях відомості, що були отримані чи сформовані під час виконання суб'єктами відповідних обов'язків, покладених на них чинним законодавством, або ж відомості, які перебувають у володінні розпорядників публічної інформації.

Публічна інформація може знаходитися у володінні лише вичерпного переліку суб'єктів, якими зокрема, є суб'єкти публічного права, суб'єкти, яким

делеговано повноваження суб'єктів публічного права, суб'єкти приватного права.

Так само, до суб'єктів, що є учасниками правовідносин відносяться запитувачі даних; розпорядники; структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації.

По-друге, публічна інформація є відкритою, окрім законодавчо закріплених випадків її обмеження.

Задля належного регулювання доступу до даних на практиці прийнято застосовувати —трискладовий тест‖ — сукупність критеріїв, за наявності яких, доступ до даних підлягає обмеженню.

Таким чином, доступ до інформаційних даних може бути обмежений лише:

- для збереження територіальної цілісності, дотримання громадського порядку та національної безпеки, аби запобігти заворушенням та/або злочинам, з метою охорони здоров'я населення, захисту прав та свобод людей, їх репутації, для уникнення розголошення та розповсюдження конфіденційної інформації, а так само для підтримання неупередженості та авторитету правосуддя;
- у випадку, коли оприлюднення даних може завдати шкоди вищезазначеним інтересам;
- у випадку, якщо шкода від розповсюдження інформації буде переважати суспільний інтерес.

Зазначені компоненти —трискладового тесту‖ визначають належність даних до певної категорії обмеження.

Таким чином, обмеженою у доступі публічною інформацією можуть бути конфіденційні, таємні та службові дані.

Конфіденційною інформацією є дані, доступ до яких обмежено особою, яка може розпоряджатися такою інформацією за власним бажанням; розповсюдження такої інформації можливе лише на умовах закріплених фізичною чи юридичною особою, яка є власником таких даних.

Таємною інформацією є дані, доступ до яких є обмежений, адже їх розповсюдження може завдати шкоди особі, суспільству та/або державі.

Службовою є інформація, яка знаходиться у документах суб'єктів владних повноважень. Такими документами є внутрішній кореспонденція, доповідні записки, рекомендації, які впливають на діяльність установи, здійснення контрольно-наглядових функцій органами влади, процес прийняття рішень та передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень.

Тільки розпорядник може надавати доступ до обмеженої інформації. При чому, доступ до таких даних надається лише за умови правомірного оприлюднення такої інформації та відсутності законних підстав для обмеження у доступі, якщо такі існували раніше.

По-третє, право на доступ до інформації, з точки зору міжнародного значення, визнається основоположним правом людини.

На сьогодні існує багато міжнародних актів, до сфери регулювання яких відноситься доступ до публічної інформації. Так, свобода на доступ до інформації згадується такими міжнародними документами як Декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Рекомендації Ради Європи № 854 (від 1979 року), Рекомендації Ради Європи "Про доступ до офіційних документів" від 21.02.2002 № R(2002)2, Заключний акт Конференції Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), Йоганнесбурзькі принципи, Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства, Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи Раді Міністрів (81) 19 (від 1987 року) тощо.

Таким чином, дотримання основних міжнародних принципів права доступу громадян до даних передбачає презумпцію відкритості та вільного доступу до інформації; її повноту та достовірність; своєчасність надання інформації; обмеження права доступу до неї тільки відповідно до законних режимів доступу до інформації; право судового оскарження у разі заборони доступу громадян до інформації.

По-четверте, у судовій практиці України є чимала кількість спорів щодо питання доступу до інформації. Найпоширенішими спорами щодо доступу до інформації спори відносно суті публічної інформації; спори, пов'язані із формальними аспектами подання та розгляду запиту; спори про доступ до інформації про бюджетні кошти та майно.

Так, у спорах відносно суті публічної інформації, досить часто постає питання саме про визначення поняття —публічна інформація. Так, під поняттям публічна інформація варто розуміти попередньо готовий, зафіксований продукт, отриманий або створений суб'єктом владних повноважень у процесі виконання своїх обов'язків.

До того ж, у правових спорах даної категорії прослідковується часте недотримання розпорядником свого обов'язку, а саме здійснити перевірку на відповідність обмеження доступу умовам «трьохскладового тесту».

У спорах, пов'язаних із формальними аспектами подання та розгляду запиту розглядається питання про належність чи неналежність декларацій державних службовців до інформації з обмеженим доступом.

Так, відомості, які зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та на які не проставлено гриф секретності (конфіденційності) не можуть належати до інформації з обмеженим доступом.

При цьому, ненадання запитуваної інформації з посиланням на її загальнодоступність у інших джерелах є неправомірним.

Також, недотримання терміну надання доступу до інформації тягне за собою пряме порушення права на доступ до публічної інформації. А у разі відсутності встановленої вартості копіювання чи друку інформації, що надається у відповідь на запит, така інформація повинна бути надана безкоштовно.

При цьому, обов'язковими елементами запиту є чітке зазначення, яка саме інформація запитується; точні реквізити документу та їх правильне зазначення; чітке зазначення про подання запиту відповідно до Закону України «Про

доступ до публічної інформації»; правильне визначення розпорядника інформації.

У судовій практиці щодо спорів про доступ до інформації про бюджетні кошти та майно закріплені наступні правові позиції.

До інформації з обмеженим доступом не можна відносити інформацію, розпорядниками якої є суб'єкти владних повноважень, а так само усю супутню інформацію щодо витрат бюджетних коштів.

До того ж, інформація щодо виплати заробітних плат, премій тощо державним службовцям не може бути обмежена, оскільки такі виплати здійснюються за рахунок бюджетних коштів.

Інформація про місце розташування майна, умов отримання майна, ПІБ фізичної особи, яка набула це майно, що міститься у документах про передачу у власність чи надання у користування земельної ділянки комунальної власності не може мати статус обмеженої, оскільки такий доступ санкціонований законом та не потребує згоди особи.

По-п'яте, право на свободу вираження поглядів є складно структурним та складається з таких елементів, як свобода дотримуватися своїх поглядів, свобода одержувати інформацію та ідеї, свобода передавати інформацію та ідеї.

У перших справах щодо порушення статті 10 Конвенції ЄСПЛ притримувався думки, що зазначена стаття не стосується обов'язку держави надати доступ до персональної інформації, яка знаходиться у її розпорядженні. При цьому, у більшості ранішніх розглянутих справ мало місце порушення статті 8 Конвенції.

У подальшому, висловлюючи окремі думки щодо прийнятих рішень у справах, судді виражають готовність за певних обставин застосовувати статтю 10 до відносин з доступу до інформації, адже, на думку суддів, держава, яка забороняє надання адміністративної інформації особі, прямо втручається у свободу одержувати інформацію та ідеї.

До того ж, відмова органів влади у наданні доступу до інформації повинна бути мотивована захистом національної безпеки, прав інших осіб та

громадського здоров'я. При цьому, владні органи зобов'язані знаходити баланс між легітимними цілями та захистом права на свободу у доступні до інформації.

ЄСПЛ, у своїй практиці, узагальнив та встановив критерії, відповідно до яких, ненадання доступу до інформації буде визнаватися втручанням у реалізацію свободи вираження поглядів. Такими критеріями, зокрема, є мета запитувача або для чого потрібна інформація; природа інформації; роль запитувача; —готова та зафіксована інформація

По-шосте, за допомогою сучасних інформаційних технологій, які є частиною інформаційного права постає можливість швидкого вирішення завдань та наближення громадян до безпосередньої участі в управлінні державою.

Українське законодавстві відчутно відстає від потреб сьогодення, від рівня розвитку інформаційних технологій.

Оскільки право особи на інформацію гарантується державою, остання зобов'язана чітко встановити та закріпити на законодавчому рівні усі можливі випадки обмеження інформації, із зазначенням мети такого обмеження.

При цьому, суспільно важливі відомості, зокрема про структуру органів влади, їх керівників, повноваження, діяльність на інші інформативні дані повинні знаходитися у відкритому доступі.

До того ж, для таких відомостей характерним є застосування двох принципів — принцип максимального оприлюднення, за яким усі відомості, що знаходяться у володінні державних органів влади, органів місцевого самоврядування повинна бути оприлюднена та дотримання основних вимог щодо обмеження інформації, якими є: чіткі та зрозумілі винятки; їх стислий опис; постійна перевірка щодо шкідливого впливу та суспільного інтересу.

При цьому, наявні проблеми, пов'язані з доступом до інформації значно обмежують можливість пересічних громадян отримувати важливу та необхідну для них інформацію.

А тому, з метою вирішення проблемних питань необхідно діяти у відповідних напрямках, а саме:

Кодифікація законодавства у інформаційній сфері;

Усунення у інформаційно-правовій сфері наявних термінологічних неточностей та їх наступне попередження;

Приведення інформаційного законодавства у відповідність до стандартів Європейського та міжнародного рівня, а так само до сучасних українських реалій;

Належне врегулювання діяльності журналістів, ЗМІ, а так само відносин, які виникають у зв'язку із здійснення такими суб'єктами покладених на них обов'язків;

Забезпечення прозорості діяльності суб'єктів, діяльність яких пов'язана з інформаційною сферою;

Встановлення дієвого контролю з боку держави, парламенту, громадськості за дотриманням вимог законодавства про інформацію, а так само встановлення належного рівня відповідальності у разі порушення законодавчих приписів.

Аби досягнути та підтримувати належний рівень інформаційного права, у порівнянні з міжнародним, Україні необхідно відповідати наступним критеріям:

1. Наявність якісного інформаційного національного продукту;
2. Розгалуженість, потужність та можливість подальшого розвитку телекомунікаційних мереж;
3. Доступність громадян до інформаційних джерел з відкритим доступом;
4. Здатність держави на належному рівні до ефективного регулювання утворення та поширення інформації.

На сьогодні, досить актуальною є проблем пасивного доступу громадян до інформації, що є наслідком несвоєчасного, неповного оприлюднення владними органами наявну у них інформацію.

А тому, органи влади, як державної, так і місцевої, повинні покращувати власну діяльність у сфері надання доступу до інформації, зокрема, як щодо

відповіді на запити, так і щодо налагодження конструктивного діалогу з громадськістю.

Так само, особливої уваги потребує виконання робочих документів, дотримання інструкцій, надання допомоги щодо методичного оформлення документів, посилення контролю за їх виконанням, усунення формалізму у вирішення проблем щодо доступу до інформації тощо.

На сьогодні, поряд із наявним проблемами, вже можна простежити позитивні зміни щодо доступу до інформації. Так, діяльність органів влади та більш прозорою та відкритою, що відповідає рівню європейської політики.

Також значно розширилися можливості пересічних громадян щодо реалізації належних їм прав на інформацію, покращено можливість активної взаємодії громадян та представників влади тощо.

Саме тому, дотримання засад європейських та міжнародних цінностей під час розбудови інформаційного простору України забезпечує формування ефективного механізму реалізації права людини на доступ до інформації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрусів В. Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді. К. : Агентство «Україна», 2012. 64 с. URL: <https://cedem.org.ua/library/dostup-do-publichnoyi-informatsiyi-najchastishi-zapytannya-ta-vidpovidi/> (Дата звернення: 20.10.2020).
2. Відкритість та прозорість органів державної влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації. Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 115 с. URL: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/10_Public%20information/Public%20information_posibnyk.pdf (Дата звернення: 20.10.2020).
3. Вольфганг Б. Свобода вираження поглядів та Інтернет. F-67075. : Strasbourg Cedex, 2013. 208 с. URL: <https://rm.coe.int/168059936> (Дата звернення: 20.10.2020).
4. Дженіс М. Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування. К.: АртЕк, 1997. 624 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/1840554/> (Дата звернення: 20.10.2020).
5. Дрешпак В. М. Коомунікації в публічному управлінні : навч. посіб. В. : Нова книга, 2015. 168 с. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/pdf>
6. Жуковська О. Право на свободу слова та інформації в українському законодавстві та судовій практиці (деякі аспекти проблеми). Застосування Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. Тези допов. 7-ї сесії теоретико-практичного тренінгу для адвокатів. Харків, 2001. № 4–5. С. 25–33.
7. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. № 995_015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (Дата звернення: 20.10.2020).
8. Заключний акт Конференції Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) від 01.08.1975 р. № 994_055. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_055 (Дата звернення: 20.10.2020).

9. Захист свободи інформації у практиці Європейського суду з прав людини.
URL: <http://legascom.ru/notes/813-zachita-svobodi-informacii-v-praktike-esph>
(Дата звернення: 20.10.2020).
10. Йоганнесбурзькі принципи.
URL: <http://www.ji.lviv.ua/n32texts/johannesburg.htm> (Дата звернення: 20.10.2020).
11. Конвенція Ради Європи
продоступ до
офіційних
документів від
27.11.2008 р. : ратифіковано Законом № 631-IX від 20.05.2020 р. URL:
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09 (Дата звернення: 20.10.2020).
12. Конвенція про захист
прав людини
і
основоположних
свобод від
04.11.1950 р. : ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997 р. URL:
http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (Дата звернення: 20.10.2020).
13. Конституція України : офіц. текст від 28.06.1996 р.. Редакція від 21.02.2019. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (Дата звернення: 20.10.2020).
14. Котляр Д. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Київ : СПД Гончарук А.Б., 2012. 335 с.
URL: https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/01/28/7efd195590f891f51d636939b9dd0ca9_1432818344.pdf (Дата звернення: 20.10.2020).
15. Крюков О., Радченко О. Еволюція становлення конституційних гарантій свободи інформації: історико-компаративний аналіз, Суспільна політика, 2011. №2. С. 126-138.
URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/3/06.pdf> (Дата

звернення: 20.10.2020).

16. Лациба М. В. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації». К. : Агентство «Україна», 2012. 164 с. URL: <https://cedem.org.ua/library/metodychni->

rekomentatsiyi-shhodo-praktychnogo-vprovadzhennya-zakonu-ukrayiny-pro-dostup-do-publichnoyi-informatsiyi/ (Дата звернення: 20.10.2020).

17. Литвин В. Україна й Європейський суд з прав людини: витоки та проблеми взаємодії (виступ на міжнародній конференції). Право України, 2011. № 7. С. 6–10.

URL:<http://liber.onu.edu.ua/opacunicode/index.phpurl=/notices/index/IdNotice415679/Source:default> (Дата звернення: 20.10.2020).

18. Максименко Ю. Нормативно-правове регулювання інформаційних відносин в Україні: стан та перспективи. Юридичний вісник, 2014. № 3. С. 142-146. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2014_3_27 (Дата звернення: 20.10.2020).

19. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966, № 995_043 : ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. № 2148-VIII.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (Дата звернення: 20.10.2020).

20. Мірошниченко Ю. Про коментар. В кн.: Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації». К., 2012. 335 с.

URL:https://www.president.gov.ua/storagefilestorage/00/01/28/7efd195590f891f51d636939b9dd0ca9_1432818344.pdf (Дата звернення: 20.10.2020).

21. Мордас Д. П., Бабанли Р. III. Огляд практики Європейського суду з прав людини у справах, які стосуються втручання у право на свободу вираження поглядів, закріплене у статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. / Відпов.ща вип.: Д.П. Мордас, Р.ІІІ. Бабанли.

Київ, 2020. 67 с. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Oglyad_st_10.pdf (Дата звернення: 20.10.2020).

22. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22.07.2000 р. № 998_163. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_163 (Дата звернення: 20.10.2020).

23. Паліюк В. П. Стаття 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: українське законодавство та судова практика : практ. посіб.. Миколаїв : ТОВ фірма —ІліонІ, 2010. 556 с.
24. Політанський В. С. Обмеження права на доступ до інформації. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. № 26. С. 215-227.
URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7593/1/Politansky215.pdf>
(Дата звернення: 20.10.2020).
25. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26.06.2018 у справі № 800/369/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75241956> (Дата звернення: 20.10.2020).
26. Постанова Вищого адміністративного суду України від 06 квітня 2016 року у справі за №К/800/25322/15.
27. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду від 18 квітня 2016 року у справі № 808/1093/16.
URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57455586> (Дата звернення: 20.10.2020).
28. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 22 вересня 2015 року № 876/10414/14.
URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52256157> (Дата звернення: 20.10.2020).
29. Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 17.06.2014 № 815/6711/13-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39462904>
(Дата звернення: 20.10.2020).
30. Постанова Великої Палати Верховного суду від 24.01.2019 р у справі №9901/510/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79439808> (Дата звернення: 20.10.2020).
31. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2939-17> (Дата звернення: 20.10.2020).

32. Про доступ громадськості до державної документації та свободу інформації : Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи від 1979 р. № 854.

URL: <https://cedem.org.ua/library/rekomendatsiya-854-1979-pro-dostup-gromadskosti-do-derzhavnoyi-dokumentatsiyi-ta-svobodu-informatsiyi/> (Дата звернення: 20.10.2020).

33. Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів : Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи від 1987 р. № R (81) 19.

URL:<https://cedem.org.ua/library/rekomendatsiya-r-81-19-pro-dostup-do-informatsiyi-shho-znahodytsya-u-rozporyadzhenni-derzhavnyh-organiv/> (Дата звернення: 20.10.2020).

34. Про доступ до офіційних документів : Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи від 21.02.2002 № R(2002)2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_a33 (Дата звернення: 20.10.2020).

35. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2657-12> (Дата звернення: 20.10.2020).

36. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації : Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 №10.

URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009761

37. Проблеми інформаційного законодавства України в сфері створення, поширення та використання інформації та шляхи їх вирішення. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1189> (Дата звернення: 20.10.2020).

38. Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 17 січня 2019 року у справі №9901/622/18.

URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79313524> (Дата звернення: 20.10.2020).

39. Рішення Верховного Суду від 12 липня 2018 року у справі №9901/478/18.
URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80396346> (Дата звернення: 20.10.2020).
40. Рішення у справі —Леандер проти Швеції від 26.03.1987 за заявою № 9248/81.
URL: https://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st_8_evropejskoj_konvencii/europ_eight_practice3/ (Дата звернення: 29.10.2020).
41. Рішення у справі —Гаскін проти Великобританії від 07.07.1989 за заявою №10454/83. URL: <https://swarb.co.uk/gaskin-v-the-united-kingdom-echr-7-jul-1989/> (Дата звернення: 29.10.2020).
42. Рішення у справі —Roche v. the United Kingdom від 19.10.2005 за заявою №32555/96.
URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=002-3662&filename=002-3662.pdf> (Дата звернення: 29.10.2020).
43. Рішення у справі —Гуерра та інші проти Італії від 19 лютого 1998 року за заявою №116/1996/735/932, Окрема думка судді Ямбрека, що збігається з рішенням.
URL: <https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/02/ECtHR-1998-Guerra-and-Ors-v-Italy.pdf> (Дата звернення: 29.10.2020).
44. Рішення у справі Sîrbu and others v. Moldova від 15 червня 2004 року за заявою № 39748/98. URL: <http://echr.ketse.com/doc/73562.01-73565.01-73712.01-73744.01-etc-en-20040615/> (Дата звернення: 29.10.2020).
45. Рішення у справі Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic, від 10 липня 2006 року за заявою № 57325/00.
URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/9/article1.en.html> (Дата звернення: 29.10.2020).
46. Рішення у справі Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, від 14 липня 2009 року, за заявою № 37374/05. URL: <https://www.right2info.org/cases/r2i-tarsasag-a-szabadsagjogokert-hungarian-civil-liberties-union-v-hungary> (Дата звернення: 30.10.2020).

47. Рішення у справі *Kenedi v. Hungary*, від 26 серпня 2009 року, за заявою № 31475/05. URL: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/7/article104> (Дата звернення: 30.10.2020).
48. Рішення у справі *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, від 25 червня 2013 року за заявою № 48315/06, Окрема думка суддів Шайо та Вучініча, що збігається з рішенням. URL: <https://www.right2info.org/cases/r2i-youth-initiative-for-human-rights-v.-serbia> (Дата звернення: 30.10.2020).
49. Рішення у справі —Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини— від 8 листопада 2016 року за заявою №18030/11.
URL: <https://cedem.org.ua/library/13522/> (Дата звернення: 30.10.2020).
50. Рішення у справі —Центр демократії та верховенства права проти України— від 26.03.2020 за заявою № 10090/16.URL: <https://cedem.org.ua/library/13782> (Дата звернення: 30.10.2020).
51. Рішення у справі —Токарев проти України— від 21.01.2020 за заявою № 44252/13. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng> (Дата звернення: 30.10.2020).
52. Рішення у справі «Дімітріс Сіоутіс проти Греції» від 28.08.2017 за заявою № 16393/14.URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng> (Дата звернення: 30.10.2020).
53. Рішення у справі —Бубон проти Росії— від 07.12.2017 за заявою № 63898/09.URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng> (Дата звернення: 31.10.2020).
54. Рішення у справі —Вебер проти Німеччини— від 06.01.2015 за заявою № 70287/11.URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng> (Дата звернення: 31.10.2020).
55. Свобода вираження поглядів у практиці Європейського суду з прав людини.URL: <http://cedem.org.ua/analytics/svoboda-vyrazhennya-poglyadiv-u-praktytsi-yevropejskogo-sudu-z-prav-lyudyny/> (Дата звернення: 20.10.2020).
56. Семенюк А. І. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посіб.. К. : ФОП Москаленко О. М., 2017. 60 с. URL: <http://diplomvkarmane.org.ua/media/diplom/files/pages/3dc5e58d-97c6-467a-9f0e-0fb210534b6c.pdf> (Дата звернення: 20.10.2020).

57. Стаття 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: українське законодавство та судова практика. URL: <http://www.justinian.com.ua> (Дата звернення: 31.10.2020).
58. Сучасний стан та необхідність реформування інформаційного законодавства. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_9249 (Дата звернення: 23.11.2020).
59. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 26 червня 2014 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/E012171?an=1> (Дата звернення: 20.10.2020).
60. Ухвала Вищого адміністративного суду України № К/800/30473/14 від 30 червня 2015 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/46564035> (Дата звернення: 20.10.2020).
61. Ухвала Вищого адміністративного суду України № К/800/65840/13 від 19 червня 2014 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39698427> (Дата звернення: 20.10.2020).
62. Ухвала Вищого адміністративного суду України № К/800/3505/15 від 27 січня 2015 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/E011624> (Дата звернення: 20.10.2020).
63. Ухвала Вищого адміністративного суду України № К/800/8069/15 від 12 серпня 2015 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/48698591> (Дата звернення: 20.10.2020).
64. Ухвала Вищого адміністративного суду України № К/800/51503/14 від 26 лютого 2015 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42990336> (Дата звернення: 20.10.2020).
65. Ухвала Вищого адміністративного суду України № К/800/58756/14 від 23 квітня 2015 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/43855059> (Дата звернення: 20.10.2020).
66. Ухвала Вищого адміністративного суду України № К/800/2000/15 від 02 липня 2015 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/46199079> (Дата звернення: 20.10.2020).

67. Ухвала Вищого адміністративного суду України К/800/47242/14 від 29 січня 2015 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42784367> (Дата звернення: 20.10.2020).
68. Ухвала Вищого адміністративного суду України № К/800/53664/13 від 23 січня 2014 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/37140192> (Дата звернення: 20.10.2020).
69. Шевчук С. Свобода вираження поглядів: практика Європейського Суду з прав людини у порівняльній перспективі. К. : Видавництво —РефератІІ, 2005. 192 с.