

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДВНЗ «УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»

**Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису**

КАШКА ВЯЧЕСЛАВ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ

УДК 342.9:343.167(477):007

ДИСЕРТАЦІЯ

**ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ
В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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

_____ В.В. Кашка

Науковий керівник –

Трачук Петро Антонович,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права,
заслужений юрист України

Ужгород – 2019

АНОТАЦІЯ

Кашка В.В. Доступ до публічної інформації в органах прокуратури: адміністративно-правовий аспект – кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії (кандидата юридичних наук) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». – Ужгород, 2019.

Черговий етап реформування органів прокуратури України, пов'язаний із прийняттям нового Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» та Закону України від 2 червня 2016 року «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» знову загострив питання про місце прокуратури серед гілок державної влади і, головне з них, яке має концептуальне значення, це визначення місця прокуратури в механізмі забезпечення доступу до публічної інформації. Від правильного вирішення цієї проблеми залежить не тільки ефективність діяльності правоохоронних органів, але й стабільність розвитку нашого у суспільства в цілому.

Дисертацію саме присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правового забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури. У роботі досліджено теоретико-правові засади забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України; розкрито поняття та зміст забезпечення доступу до публічної інформації; здійснено аналіз міжнародно-правового досвіду забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури; охарактеризовані проблеми реалізації права громадян на доступ до публічної інформації в органах прокуратури. Акцентується увага на дослідженні поняття та структури адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до

публічної інформації в органах прокуратури, під яким визначено систему взаємозв'язаних та взаємодоповнюючих елементів, що допомагають реалізувати право громадян на доступ до публічної інформації, дається аналіз її елементів.

Автором наголошено, що метою доступу до публічної інформації слід вважати задоволення інтересів фізичної та юридичної особи, об'єднань громадян (громадськості) через реалізацію закріпленого права на публічну інформацію.

Визначена класифікація міжнародно-правових стандартів забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури, охарактеризовані причини перешкод ефективного правового контролю за доступом до публічної інформації в органах прокуратури. При цьому вказані основні вимоги, викладені в міжнародних стандартах у сфері права на доступ до інформації із врахуванням наявних функцій органів прокуратури, зокрема, враховуючи той факт, що органи прокуратури мають об'єктивну інформацію про рівень забезпечення злочинності в державі, отже доцільно внести відповідні зміни до частини 1 статті 93 Конституції України щодо включення Генерального прокурора України до числа суб'єктів законодавчої ініціативи. Обґрунтовується доцільність деталізації повноважень, закріплених за органами прокуратури та забезпечення ефективного інформування суспільства відповідно до чинного законодавства.

Набули подальшого розвитку поняття суб'єкта та об'єктів забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури. Зокрема, встановлено, що суб'єктом забезпечення права на доступ до публічної інформації виступає апарат органу прокуратури та відповідальні особи, суб'єктами доступу до публічної інформації в органах прокуратури є фізичні та юридичні особи, об'єднання громадян; об'єктом забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури виступають суспільні відносини, що виникають під час доступу до публічної інформації в органах прокуратури.

Особлива увага приділена підрозділам органів прокуратури, які здійснюють заходи організаційного забезпечення роботи органів прокуратури та їх структурних підрозділів. Тому робота присвячена дослідженню та визначенню елементів стратегії розвитку інформаційної діяльності органів прокуратури України, а саме: 1) принципи інформаційної діяльності «законність», «право на своєчасний і припустимо-повний доступ до інформації», а також неухильне дотримання визначених принципів; 2) напрями удосконалення порядку формування, зберігання і надання публічної інформації, а також порядку встановлення та зняття процесуального режиму інформації «для службового користування» та процесуального режиму інформації з грифом «таємно»; 3) адміністративно-правовий механізм забезпечення доступу до публічної інформації та його удосконалення на принципах: законодавчого визначення відповідальності службових осіб, уповноважених збирати, зберігати та надавати інформацію; 4) суб'єктів доступу до інформації (держава, суспільство, громадянин) та напрями забезпечення доступу до інформації через: періодичну звітність в системі державних органів (органи статистики, органи виконавчої та законодавчої влади); засоби масової інформації; відповіді на запити в межах законодавчо-визначеного режиму інформації.

Визначені елементи стратегії розвитку інформаційної діяльності органів прокуратури, які утворюють поняття, структуру, принципи та напрями удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури, з'ясовано різницю між публічною та відкритою інформацією. Визначено систему взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих елементів, що допомагають реалізувати право громадян на доступ до публічної інформації, дається аналіз її елементів.

Визначено, що існує нагальна необхідність у певних змінах і доповненнях до чинного законодавства України. По-перше, враховуючи той факт, що органи прокуратури в тій чи іншій мірі мають об'єктивну інформацію про рівень забезпечення законності в державі, можуть

отримувати інформацію про колізії та недоліки у правовому регулюванні тих чи інших суспільних відносин, доцільно Генерального прокурора України включити до числа суб'єктів законодавчої ініціативи. По-друге, обґрунтовується доцільність деталізації повноважень органів прокуратури та закріплення таких з них як: нагляд за відповідністю Конституції та законів України, правових актів і дій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство; підтримання державного обвинувачення в суді і захист в суді майнових та інших інтересів держави; нагляд за додержанням законів у місцях виконання кримінального покарання тощо. Все це повинно позитивно вплинути на реалізацію доступу фізичних та юридичних осіб, об'єднання громадян на доступ до публічної інформації.

Визначено, що загальні положення принципів Європейського Союзу у сфері обігу інформації з обмеженим доступом у роботі органів прокуратури знайшли своє відображення в Законі України «Про прокуратуру», зокрема, в частині поєднання принципу гласності в роботі органів прокуратури з його обмеженнями за рахунок необхідності дотримання режиму інформації з обмеженим доступом задля забезпечення безпеки людей, суспільства, держави та їх об'єднань.

Пропонується принцип гласності діяльності прокуратури України визначити як комплекс правил, що закріплені у міжнародному та вітчизняному законодавстві, які відображають історично-сформовані та визначені стратегією України засади інформаційної діяльності органів прокуратури, спрямовані на максимальне інформування держави, суспільства, громадян щодо змісту та результатів діяльності цього державного органу через періодичну публічну звітність, засоби масової інформації та відповіді на запити, в межах режиму інформації з вільним доступом, та надання інформації з обмеженим доступом із дотриманням

законодавчо визначених процедур їх оприлюднення, за порушення яких передбачена юридична відповідальність.

Доведено, що структуру адміністративно-правових відносин забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури варто розглядати як у широкому, так і у вузькому аспектах. У першому випадку розглядаються суб'єкти, об'єкти, суб'єктивні права і обов'язки, адміністративно-правові норми та зміст правовідносин; у другому – суб'єктивні права, об'єкт та зміст правовідносин. Наголошується на тому, що правовідносини – це постійний процес у правовому механізмі забезпечення. Змістом адміністративно-правових відносин забезпечення доступу до публічної інформації є правовий зв'язок, який виникає між запитувачами та розпорядниками під час забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації.

Набули подальшого розвитку нормативно-правові акти органів прокуратури, які виокремили інформацію, що не належить до публічної, а саме – інформацію, яка на день надходження запиту не відображена й не задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях, і її відображення та документування не передбачено чинним законодавством; внутрішньо організаційна інформація, у тому числі внутрівідомча службова кореспонденція, доповідні та службові записки, рекомендації, проекти будь-яких документів тощо; інформація, яка міститься в матеріалах кримінальних справ. Отже, якщо інформація не належить до публічної, відповідно, вона має обмежений режим доступу. Суб'єкт владних повноважень (орган прокуратури) повинен для віднесення певної інформації до інформації з обмеженим доступом обов'язково обґрунтувати, чому саме доступ до такої інформації має бути обмежений.

Автор пропонує під режимом доступу до інформації розуміти визначені та врегульовані законодавством умови отримання потрібної інформації від розпорядника для реалізації конституційних прав в усній, письмовій, електронній формах, звуко- та відеоносіях тощо.

Охарактеризовано причини, які перешкоджають забезпеченню права на доступ до публічної інформації в органах прокуратури, а саме: неправомірне віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом; неналежне виконання розпорядниками вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» стосовно оприлюднення інформації про свою діяльність; недовіра населення до органів влади; політичні уподобання; надання відповіді розпорядником не по суті запиту.

Систематика прав людини зумовлює ціннісно-інтерсуб'єктне визначення допустимих обмежень основних прав, які мають бути зумовлені конкретними обставинами та нагальними потребами у демократичному суспільстві. Обмеження прав людини й основоположних свобод недопустимо запроваджувати шляхом встановлення підстав для їх здійснення у формі актів уряду, адміністративними органами, чи органами місцевого самоврядування.

Автор вважає, що залежно від конкретних обставин доречність і доцільність заходів впливу можуть визначати систематику та демократичну легітимацію втручання, що призводить до певного обмеження у певних обсягах і протягом певного періоду низки прав і свобод людини.

Удосконалено механізм забезпечення прав людини та громадянина, який є віддзеркаленням їх реалізації. Механізм забезпечення певних прав людини та громадян являє собою систему, яка об'єднує елементи, що взаємодіють, доповнюють та впливають один на одного, і цей процес є перманентним.

Запропоновано структуру адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації, яка складається з об'єкта забезпечення доступу до публічної інформації, засобів здійснення забезпечення доступу до публічної інформації, адміністративно-правових відносин та суб'єкта забезпечення доступу до публічної інформації.

Набули подальшого розвитку особливості форм контролю, що визначені законодавством у даній сфері, а саме – парламентський, громадський та державний, і робиться висновок щодо їх недостатньої ефективності та

суперечливості у розумінні суб'єктів такого контролю. Запропоновано зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації», в якому мають бути закріплені дві форми контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації: державний та громадський, що дасть змогу системно і поетапно здійснити модернізацію інституту контролю в цій сфері.

Удосконалено теоретичні положення щодо формулювання дефініції «державний контроль у сфері доступу до публічної інформації» як правової категорії, зокрема доведено, що державний контроль у цій сфері – це об'єктивно зумовлена діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, які здійснюються на постійній основі, передбачає оперативне втручання уповноважених органів прокуратури у діяльність підконтрольних структур, полягає у спостереженні за функціонуванням відповідних підконтрольних органів, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності й дисципліни в ньому, застосуванні заходів щодо запобігання порушень законодавства та їх усунення, наданні об'єктивної інформації про стан суспільних відносин у цій сфері тощо.

Підтримується пропозиція науковців щодо необхідності запровадження в Законі України «Про захист персональних даних» термінів «загальнодоступні персональні дані» та «загальнодоступні джерела персональних даних». Під загальнодоступними персональними даними слід розуміти персональні дані, доступ необмеженого кола осіб до яких надано за згодою суб'єкта персональних даних або на які, відповідно до законодавства, не поширюється вимога дотримання конфіденційності. До загальнодоступних джерел персональних даних можуть належати довідники, каталоги, адресні книги, до яких поміщені дані про особу за їх згодою.

Аналіз стану адміністративно-правової відповідальності в сфері інформації з обмеженим доступом, механізму її застосування свідчить, що інститут адміністративної відповідальності за відповідні правопорушення має значні недоліки, які суттєво впливають на її діяльність. Зокрема, це

стосується випадків порушення чинного законодавства про державну таємницю.

Недостатньо також врегульовані засади адміністративної відповідальності у випадку ненадання інформації, яка має надаватися громадянам в обов'язковому порядку на виконання вимог законодавства.

Під час дослідження правового статусу спеціального суб'єкта адміністративної відповідальності за неправомірні діяння, пов'язані зі забезпеченням права на доступ до публічної інформації в органах прокуратури, автор визначає врегульовані нормами адміністративного права відносини між державою та посадовою чи службовою особою, що виникають унаслідок вчинених ними службових неправомірних діянь, і за які передбачається визначена міра відповідальності.

Доведено, що інформаційне законодавство встановлює адміністративну, кримінальну та дисциплінарну відповідальність за порушення доступу до публічної інформації; нормативно-правові документи, положення, які визначають відповідальність посадових та службових осіб органів прокуратури, не конкретизують вид юридичної відповідальності. Зокрема, в положеннях про забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури визначені відповідальні особи які надають відомості за запитами на інформацію, а саме – керівники самостійних структурних підрозділів регіональних прокуратур, проте, вид відповідальності цих осіб не визначається.

На думку автора, існує необхідність створення єдиної збалансованої системи адміністративно-правових норм, які б передбачали відповідальність за існуючі правопорушення у сфері інформації з обмеженим доступом.

Наведений аналіз прав людини на доступ до публічної інформації та їх конституційне регулювання ґрунтується на визначеності гідності людини як фундаментальної цінності, яка має вирішальне значення для прийняття рішень державою у формі законодавства, управління чи правосуддя. Забороняється також втручання у здійснення суверенного вибору особою,

якщо це не суперечить одно порядковому інтересу чи інтересу вищого порядку, відповідно до засад пропорційності. Тому положення Конституції України мають бути більш виважені стосовно розуміння принципів поваги гідності людини, свободи, рівності і недискримінації, визначення кола позитивних і негативних обов'язків держави. Конкретизація і деталізація Конституції України зумовлює якісно нові підходи у ході здійснення функцій законодавства, управління та правосуддя.

Ключові слова: інформаційне законодавство, публічна інформація, доступ до публічної інформації, адміністративно-правовий механізм, контроль, відповідальність, правовий режим, об'єкти, суб'єкти, органи прокуратури.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ АСПИРАНТА

У яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кашка В.В. Основні методологічні питання теорії інформаційних технологій . *Науковий вісник юридичного факультету Дніпропетровського національного університету ім. О.Гончара*. 2016. №6. С. 76 – 79.
2. Кашка В.В. Проблеми фінансування інформаційного забезпечення органів прокуратури в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017, №42. С. 170 – 173.
3. Кашка В.В. Державне управління у галузі інформаційних ресурсів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія «Право»*. 2017. № 45, Т.2. С. 14 – 16.
4. Кашка В.В. Конституційне забезпечення права на інформацію в зарубіжних країнах. *Науковий вісник юридичного факультету Дніпропетровського національного університету ім.О.Гончара*. 2018, № 2. С. 91 – 94.

5. Кашка В.В. Право на інформацію як фундаментальне право людини. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. № 49 .С. 70 – 73.

6. Кашка В.В. Правовий режим інформаційних ресурсів у законодавстві України. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018, №8 (26). С. 192 – 108.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Кашка В.В. Основні критерії обмеження прав на інформацію . *Пріоритетні напрями розвитку правової освіти України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м.Львів, Центр правничих ініціатив, 27 – 28 січня 2017 року. С.70 – 73.

8. Кашка В.В. Право на інформацію: свобода вираження поглядів. *Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Харків, 3 – 4 лютого 2017 року. Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2017. С. 65 – 68.

9. Кашка В.В. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері інформаційних ресурсів. *Міжнародна науково-практична конференція «Закарпатські правові читання»*, м. Ужгород. 20 –22 квітня 2017 року. Ужгород: УжНУ «Говерла», 2017. С. 221 – 227.

10. Кашка В.В. Гарантії права на доступ до персональних даних. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації:реалії та перспективи: міжнародна науково-практична конференція*, м. Київ, 9 –10 березня 2018 року. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2018. С.62 – 66.

11. Кашка В.В. Досвід реалізації права на доступ до інформації. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Львів, 16 – 17 березня 2018 року. Львів: Західноукраїнська організація « Центр правничих ініціатив», 2018. С. 79 – 81.

12. Кашка В.В. Доступ до публічної інформації: суб'єкт та об'єкти правовідносин: *матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Закарпатські правові читання»* м. Ужгород, 19 – 21 квітня 2018 року. Ужгород: УжНУ «Говерла», 2018. С. 189 – 193.

13. Кашка В.В. Принципи гласності в діяльності органів прокуратури України та його обмеження: *матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Львів, 25 – 26 січня 2019 року. Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 58 – 62.

14. Кашка В.В. Науково-правове регулювання інформаційної діяльності органів прокуратури України. Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні: *матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Одеса, 8 – 9 лютого 2019 року. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 55 – 60.

ANNOTATION

ABSTRACT

Kashka V.V. Access to public information in public prosecution bodies: administrative law aspect – qualifying research paper as a manuscript.

Doctoral dissertation (Candidate of Juridical Sciences) majoring in 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; data protection law. – State Institution of Higher Education “Uzhhorod national university”. – Uzhhorod, 2019.

The next stage of reforming public prosecution bodies of Ukraine is related to the passing of the new Law of Ukraine of 14 October 2014 “On public prosecution bodies” and the Law of Ukraine of 2 June 2016 “On introducing amendments to the Constitution of Ukraine (as to justice)” intensified the issue of the place of Prosecution Service among branches of state power as well as the issue of great importance – determining the place of Prosecution Service in the mechanism of ensuring access to public information. The correct solution of this issue influences

the efficiency of the law enforcement authorities' activity and the stability of development of our society in general.

The thesis provides a comprehensive research of administrative law guarantee to access public information in public prosecution bodies. This work deals with the theoretical and fundamental legal principles of ensuring access to public information in public prosecution bodies of Ukraine; reveals the notion and the content of ensuring access to public information; analyses international legal experience in ensuring access to public information in public prosecution bodies; characterizes the issues of exercising citizens' rights to access public information in public prosecution bodies. Attention is drawn to the research of the notion and structure of administrative law mechanism of ensuring access to public information in public prosecution bodies. It is interpreted as a system of interdependent and complementary elements that help exercise citizens' right to access public information; the elements of the latter are analysed in detail.

The author emphasizes that the aim of access to public information should be meeting the interests of natural and legal entities, citizen groups (the public) via effectuation of the vested right to public information.

International legal standards of ensuring access to public information in public prosecution bodies have been classified, the causes preventing effective legal control over access to public information in public prosecution bodies have been characterized. The core requirements set out in international standards in the sphere of right to access information have been specified taking into account the present functions of the public prosecution bodies as well as the fact that public prosecution bodies have objective information on the level of crime in the country. Therefore, it would be expedient to introduce amendments to part 1 of the article 93 of the Constitution of Ukraine on appointing Prosecutor General of Ukraine a subject with the right of legislative initiative. The author substantiates the expediency to specify the powers and authority of public prosecution bodies and to ensure efficient informing of the public in conformity with the legislation in force.

The notions of the subject and object of ensuring access to public information in public prosecution bodies have been further elaborated. It has been determined that the subject of ensuring access to public information is the administration of the public prosecution body and persons in charge, the subjects of access to public information in public prosecution bodies are natural and legal entities, citizen groups, while the object of access to public information in public prosecution bodies are social relations arising in the process of access to public information in public prosecution bodies.

Special attention is paid to the subdivisions of public prosecution bodies that provide organizational support to public prosecution bodies and their structural units. Therefore, the work researches and determines the elements of the strategy of information activity of public prosecution bodies of Ukraine, viz.: 1) the principles of information activity “legitimacy”, “the right for timely and full access to information”, as well as strict observance of the set principles; 2) directions to improve the order of forming, storing and supply of public information, the order of setting and lifting the procedural regime of information classified as “For Official Use Only” as well as the procedural regime of information classified as “confidential”; 3) administrative law mechanism of ensuring access to public information and its improvement on the following principles: legislative determination of responsibility of officials authorised to collect, store and provide information; 4) subjects of access to information (state, society, citizen) and directions of ensuring access to information via: periodic reporting in the system of public bodies (statistical authorities, bodies of executive and legislative power); mass media; answers to enquiries within the framework of legislatively specified regime of information.

The elements of the strategy of developing information activity of public prosecution bodies have been determined. They form the notion, structure, principles and directions of improving the administrative law mechanism of ensuring access to public information in public prosecution bodies. Moreover, the difference between the public and transparent information has been revealed. The

author has determined the system of interdependent and complementary elements that help exercise the citizens' right to access public information, as well as analyses the elements of this system.

The author has come to the conclusion that there is urgent need to introduce amendments and supplements to the Ukrainian legislation in force. First of all, taking into account the fact that public prosecution bodies have to some extent objective information on the level of law enforcement in the country, can obtain information on conflicts and defects in the statutory regulation of social relation, it is expedient to make Prosecutor General of Ukraine a subject with the right of legislative initiative. Secondly, the expediency to specify and set the powers and authority of public prosecution bodies is substantiated: control over constitutionality and adherence to the laws of Ukraine of legal enactments and acts of executive branch agencies and local self-government; control over keeping within the law of operative-investigative activity bodies, preliminary and pre-trial investigation bodies; prosecution in court, legal defence of valuable and other interests of the state; control over adherence to the letter of the law in places of executing criminal punishment, etc. All these measures should positively influence the accomplishments of natural and legal entities, citizen groups and access to public information.

It has been determined that the general provisions of the European Union in the sphere of classified information circulation in the work of public prosecution bodies are included into the Law of Ukraine "On public prosecution body", in its part on combining the transparency principle in the work of public prosecution bodies with its restrictions due to the necessity to maintain the regime of classified information to provide security for people, society, country and their associations.

The author suggests to define the principle of transparency of the activity of the Prosecution Service of Ukraine as a complex of regulations specified in international and home legislation that reflect historically formed principles of public prosecution bodies' information activity that is in full accord with Ukraine's strategy and is aimed at maximum informing of the state, society, citizens on the

content and results of the activity of a particular public body via periodic public reporting, mass media, responses to enquiries, within the framework of the regime of information with free access, supply of classified information maintaining legally provided procedures of their disclosure, violation of which provides for legal liability.

It has been proved that the structure of administrative law relations of ensuring access to public information in public prosecution bodies should be viewed narrowly and broadly. In the first case subjects, objects, legal rights and duties, administrative law norms and the nature of privity are analysed; in the second – legal rights, object and the nature of privity are dealt with. The author emphasizes that jural relationships constitute a constant process in the governance mechanism of provision. The content of administrative law relations of ensuring access to public information is the legal bond arising between the inquirers and the managers in the process of enforcing the right to access public information.

Statutory and regulatory acts of public prosecution bodies have been further developed. They singled out the information that is not public. It is the information that on the day of the request's arrival was not reflected and documented in any way on any data media, its reflection and documentation is not provided for in the legislation; internal organizational information including intra-departmental official business correspondence, memoranda and reports, references, projects of any documents; information forming the material of criminal cases. Thus, if the information is not public, then it has restricted access mode. The public body (public prosecution body), after it has referred information to restricted data, has to substantiate the reason why access to such information is restricted.

The author suggests to interpret data access mode as determined and regulated by law conditions of obtaining necessary information from the manager to exercise constitutional rights in oral, written, electronic forms, on audio and video media.

The author has characterized the reasons preventing ensuring access to public information in public prosecution bodies, viz.: unjustified referral of public information to classified information; the managers' malfeasance of the Law of

Ukraine “On access to public information” with reference to disclosing information on their activity; the population’s non-confidence to government authorities; political preferences; the manager’s failure to provide answers on the merits.

Systematization of human rights determines the value-based and intersubjective specification of feasible constraints of fundamental rights that can be caused by concrete circumstances and vital needs in a democratic society. Restrictions of human rights and basic freedoms cannot be implemented by setting grounds for their exercising in the form of acts of government, administrative bodies, or local self-government bodies.

The author claims that depending on the circumstances, the relevance and expediency of measures of influence can determine the systematization and democratic legitimization of interference causing restrictions of human rights and liberties in volumes for a certain period of time.

The mechanism of ensuring human rights and rights of a citizen as a reflection of its implementation has been improved. The mechanism of ensuring human rights and the rights of citizens is a system uniting elements that interact, complement and influence each other; this process is permanent.

The author has suggested the structure of administrative law mechanism of ensuring access to public information that includes the object of ensuring access to public information, means of ensuring access to public information, administrative law relations and the subject of ensuring access to public information.

Further developed are the peculiar forms of control determined by the legislation in this sphere, viz. parliamentary, public and state. The author comes to the conclusion of their insufficient efficiency and inconsistency in understanding the subjects of such control. The author suggests amendments to the Law of Ukraine “On access to public information” that must provide for two forms of control over ensuring access to public information: state and public that would enable systematic and gradual modernization of control in this sphere.

The author has improved the theoretical principles of defining “state control in the sphere of access to public information” as a legal category. It has been proved that state control in this sphere is an unbiased permanent activity of specially authorized subjects presupposing prompt intervention of authorized public prosecution bodies into the activity of substructures. It consists in observing the functioning of relevant controlled bodies, obtaining fair and reliable data on the law and order within the bodies, taking measures to prevent and eliminate non-observance of legislation, supplying fair data on the state of social relations in this sphere, etc.

The author substantiates the suggestion to introduce terms “publicly available personal data” and “publicly accessible sources of personal data” into the Law of Ukraine “On personal data security”. Publicly available personal data should be understood as personal data that are accessible to the general public subject to the consent of personal data owner or data that in conformity with the legislation are not subject to the confidentiality obligation. Publicly available sources of personal data include reference books, catalogues, address books including data on a person that are subject to his/her consent.

Analysis of the state of administrative and legal liability in the sphere of classified information, the mechanism of its application testifies to the fact that the administrative liability institute for infringement has serious drawbacks exercising significant influence on its activity. In particular, it refers to cases of failure to comply with the legislation in force on National Security Information.

The principles of administrative liability in case of failure to provide information that must be given to citizens in a mandatory manner to comply with the legislation are not well regulated.

In the process of researching the legal nature of the special subject of administrative liability for malpractice related to ensuring access to public information in public prosecution bodies, the author determines relations between the state and the official or the corporate officer that are regulated by norms of administrative law, emerge as a result of official’s malpractice and involve penalty.

It has been proved that information legislation determines administrative, criminal and disciplinary liability for hindering access to public information, however statutory and regulatory documents, provisions determining the liability of officials and corporate officers in public prosecution bodies do not specify the kind of legal liability. The provisions on ensuring access to public information in public prosecution bodies determine the persons in charge of providing information on demand. They include heads of independent structural units of regional Prosecution Service, however, the kind of liability of these persons is not specified.

We consider it necessary to form a unified balanced system of administrative law norms that would involve liability for offences in the sphere of classified information.

The given analysis of human rights to access public information and their constitutional regulation are based on the definition of human dignity as a core value with decisive role in making decisions by the state in the form of legislation, administration or public justice. Interference with the person's independent choice is prohibited unless it contradicts similar or higher order interest in conformity with the pro rata rule. Therefore, the provisions of the Constitution of Ukraine must be weighed as to the understanding of the principles of respect for human dignity, liberties, equality, non-discrimination, determining the range of the state's positive and negative obligations. Concretization and specification of the Constitution of Ukraine determines qualitatively new approaches in the process of performing the functions of legislation, administration and justice.

Key words: information legislation, public information, access to public information, administrative law mechanism, control, liability, regime, objects, subjects, public prosecution bodies.

POSTGRADUATE'S LIST OF PUBLICATIONS

in which the main scientific results of the thesis are published:

1. Kashka V.V. (2016), "The main methodological issues of the IT theory", *Naukovyi visnyk yurydychnoho fakultetu Dnipropetrovskoho natsionalnoho universitetu imeni O. Honchara*, no. 6, pp. 76-79 [in Ukrainian].
2. Kashka V.V. (2017), "The problems of financing data intelligence of the public prosecution bodies in Ukraine", *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universitetu. Seriya "Pravo"*, no. 42, pp. 170-173 [in Ukrainian].
3. Kashka V.V. (2017), "Public administration in the sphere of information resources", *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universitetu. Seriya "Pravo"*, no. 45, vol. 2, pp. 14-16 [in Ukrainian].
4. Kashka V.V. (2018), "Constitutional provision of law on information in foreign countries", *Naukovyi visnyk yurydychnoho fakultetu Dnipropetrovskoho natsionalnoho universitetu imeni O. Honchara*, no. 2, pp. 91-94 [in Ukrainian].
5. Kashka V.V. (2018), "The right for information as a fundamental human right", *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universitetu. Seriya "Pravo"*, no. 49, pp. 70-73 [in Ukrainian].
6. Kashka V.V. (2018), "The legal regime of information resources in the legislation of Ukraine", *Eurasian Academic Research Journal*, no. 8 (26), pp. 192-198 [in Yerevan].

that certify the testing of the thesis materials:

7. Kashka V.V. (2017), "The main criteria for restricting the rights for information", *Priorytetni napryamy rozvytku pravovoyi osvity Ukrayiny: materialy mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi* [Priority directions of developing legal education in Ukraine: proceedings of the international research and practice conference], Centre for Justice Initiatives, January 27-28, 2017, pp. 70-73 [in Ukrainian].

8. Kashka V.V. (2017), "The right for information: freedom of expressing opinions", *Riven efektyvnosti ta neobkhidnist vplyvu yuridychnoyi nauky na normotvorchu diyalnist ta yuridychnu praktyku: materialy mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi* [The level of efficiency and the necessity of influence of jurisprudence on rule-making activity and legal practice: proceedings of the international research and practice conference], Eastern Ukrainian scientific legal organization, Kharkiv, February 3-4, 2017, pp. 65-68.

9. Kashka V.V. (2017), "Administrative liability for infringement in the sphere of information resources", *Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsia "Zakarpatski pravovi chytannia"* [International research and practice conference "Transcarpathian legal readings"], UzhNU "Hoverla", Uzhhorod, April 20-22, 2017, pp. 221-227 [in Ukrainian].

10. Kashka V.V. (2018), "Guarantees of the right to access personal data", *Suchasni pravovi systemy svitu v umovakh hlobalizatsii: realii ta perspektyvy: mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsia* [Modern legal systems of the world under conditions of globalization: realia and future prospects: international research and practice conference], Centre for Legal Research, Kyiv, March 9-10, 2018, pp. 62-66 [in Ukrainian].

11. Kashka V.V. (2018), "Experience in exercising the right to access information", *Aktualni pytannia rozvytku ta vzayemodii publicznego ta pryvatnoho prava: materialy mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi* [Topical issues of development and interaction between public and private law: proceedings of the international research and practice conference], Western Ukrainian organization "Centre for Justice Initiatives", Lviv, March 16-17, 2018, pp. 79-81 [in Ukrainian].

12. Kashka V.V. (2018), "Access to public information: subject and objects of jural relationships", *Materialy mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsii "Zakarpatski pravovi chytannia"* [Proceedings of the international research and practice conference "Transcarpathian legal readings"], UzhNU "Hoverla", Uzhhorod, April 19-21, 2018, pp. 189-193 [in Ukrainian].

13. Kashka V.V. (2019), “The principles of publicity in the activity of public prosecution bodies in Ukraine and their constraints”, *Materialy mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsii* [Proceedings of the international research and practice conference], Western Ukrainian organization “Centre for Justice Initiatives”, Lviv, January 25-26, 2019, pp. 58-62 [in Ukrainian].

14. Kashka V.V. (2019), “Scientific and legal regulation of the information activity of public prosecution bodies of Ukraine. The rule of law in the process of nation building and the protection of human rights in Ukraine”, *Materialy mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsii* [Proceedings of the international research and practice conference], Public organization “Black Sea Fund of Law”, Odesa, February 8-9, 2019, pp. 55 -60 [in Ukrainian].

ЗМІСТ

ВСТУП	26
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ	36
1.1. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення доступу до публічної інформації	36
1.2. Міжнародно-правовий досвід забезпечення доступу до публічної інформації	68
1.3. Стан та проблеми реалізації права громадян на доступ до публічної інформації	100
Висновки до розділу 1	122
РОЗДІЛ 2. ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ	126
2.1. Поняття та структура адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури	126
2.2. Суб'єкти та об'єкт забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури	136
2.3. Механізм адміністративних правовідносин забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури	149
Висновки до розділу 2	170
РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ	175
3.1. Режими доступу до публічної інформації в органах прокуратури	175

3.2. Правові засади забезпечення контролю за доступом до публічної інформації в органах прокуратури	199
3.3. Нормативно-правовий механізм захисту права на доступ до публічної інформації в органах прокуратури	223
Висновки до розділу 3	256
ВИСНОВКИ	260
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	265

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ:

ООН	Організація Об'єднаних Націй
ЄС	Європейський Союз
США	Сполучені Штати Америки
ОБСЄ	Організація з безпеки та співробітництва в Європі
ЦК України	Цивільний кодекс України
ЗМІ	Засоби масової інформації
АС	Автоматизовані системи
ДСК	Для службового користування
ВАСУ	Вищий адміністративний суд України
КПКУ	Кримінально-процесуальний кодекс України
КК України	Кримінальний кодекс України
КАС України	Кодекс адміністративного судочинства України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
ВВРУ	Відомості Верховної Ради України
ЮВУ	Юридичний вісник України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Органи прокуратури відіграють особливу роль у забезпеченні прав, свобод та інтересів людини і громадянина, захисті суспільних та державних інтересів. Це обумовлено тим, що в ході реалізації своїх повноважень органи прокуратури вступають в численні суспільно-правові відносини, серед яких важливе місце посідають засади прозорості діяльності, вільного доступу до інформації, надання на запити інформацій, якщо законом не встановлено обмежень щодо їх надання. Стрімке запровадження в Україні новітніх інформаційних технологій у процес взаємовідносин органів державної влади та людини паралельно вимагає від держави чіткого дотримання конституційного обов'язку утверджувати та забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Тому інформованість громадськості про роботу органів влади виступає запорукою існування демократичних відносин, сприяє формуванню демократичного суспільства.

З метою забезпечення реалізації прав громадян на інформацію було прийнято низку правових актів, зокрема, нову редакцію Закону України «Про інформацію», Закон України «Про доступ до публічної інформації», що виступають безпосереднім свідченням наближення національного законодавства до міжнародних стандартів. В науці про прокурорську діяльність інформатизація визначена як один із провідних аспектів наукового інтересу стосовно вирішення прикладних проблем організації та управління в прокуратурі України для підвищення ефективності її діяльності через удосконалення інформаційного забезпечення.

Черговий етап реформування органів прокуратури України, пов'язаний із прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року та Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя» від 2 червня 2016 року, знову загострив питання про місце прокуратури серед гілок державної влади і, одне головне з них, яке має

концептуальне значення, це визначення місця прокуратури в механізмі забезпечення доступу до публічної інформації. Від правильного вирішення цієї проблеми залежить не тільки ефективність діяльності правоохоронних органів, але й стабільність розвитку нашого суспільства в цілому.

Реформування прокуратури України зумовило необхідність перегляду засад її діяльності з урахуванням європейських стандартів щодо доступу до публічної інформації. Через недосконалість українського законодавства, що регламентує обіг інформації з обмеженим доступом у роботі органів прокуратури, а також декларативність професійних традицій таємності та конфіденційності, в роботі прокуратури України трапляються випадки порушень режиму такої інформації, що носять латентний характер і не відображаються у статистичних даних.

Зазначені проблеми є характерними для правового регулювання інформаційної діяльності органів прокуратури України, яка, між іншим, є сферою реалізації конституційних функцій за додержанням і правильним застосуванням законів, зокрема у контексті дотримання інформаційних прав та інтересів людини, суспільства і держави.

Варто підкреслити, що в період становлення й розвитку адміністративно-правової доктрини теоретико-методологічні засади проблематики регулювання конституційного права на інформацію, свободу думки в науці адміністративного права висвітлювались у працях таких науковців, як: С.М. Алфьорова, О.Ф. Андрійко, І.М. Алмаші, Ю.П. Битяк, Д.М. Белов, С.В. Бобровник, О.А. Баранов, М.Г. Булгакова, О.В. Васюк, В.М. Варенко, М.В. Гуцалюка, О.О. Денісова, В.О. Демиденко, В.О. Єльцов, В.Задорожній, А.Іщенко, Р.А. Калюжний, В.М. Кириченко, Є.В. Корінний, Р.А. Копилов, Б.А. Кормич, О.О. Кукшинова, О.В. Логінов, С.І. Лопатін, О.Г. Марценюк, О.А. Мандзюк, А.А. Музики, М.Є. Ніколайчук, А.Л. Петрів, В.М. Поповича, О.П. Рябченко, М.В. Різака, Н.С. Ракші, М.В. Савчина, О.Ф. Скакуна, Г.П. Середи, С.Г. Стеценко, Я.Д. Скиба, О.О. Тихомиров, В.П. Тарануха, І.Г. Фурман, Н.О. Химиниця, М.Н. Цивін, В.С. Цимбалюка,

В.О. Шамрай, С.Шевченко, О.І. Шинальський, М.Я. Швець, О.Н. Ярмиш та інших науковців. Значний внесок у дослідження історії та сучасного стану, перспектив розвитку вітчизняної прокуратури внесли Ю.Грошевий, В.Долежан, В.Зеленецький, П.Каркач, М.Косюта, О.Михайленко, М.Мичко, М.Руденко, В.Сухонос, В.Тацій та інші. Однак проблематика адміністративно-правового забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури не дістала належного наукового висвітлення, ще не була предметом окремого монографічного дослідження, що і зумовлює вибір теми дослідження та її актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016 – 2020 роки, затверджених Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509 - VIII, Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ДВНЗ «Ужгородський національний університет» у межах наукової теми: «Удосконалення правового забезпечення публічного адміністрування в контексті євро інтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0118U004531).

Тема дисертації затверджена рішенням Вченої Ради ДВНЗ «УжНУ» від 26.02.15 р. (протокол №2).

Мета й завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на підставі узагальнення чинного законодавства, аналізу вітчизняних, зарубіжних наукових, довідкових, навчальних та інших джерел

дослідити стан адміністративно-правового забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури, виробити пропозиції щодо формування його ефективного механізму і сформулювати на основі цього концептуальні засади, спрямовані на вдосконалення законодавства в даній сфері суспільних відносин. Для досягнення мети дослідження було поставлено й вирішено такі завдання:

- визначити стратегію та принципи розвитку інформаційної діяльності органів прокуратури щодо адміністративно-правового забезпечення своєчасного та повного доступу до публічної інформації;

- визначити та проаналізувати міжнародно-правові стандарти забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури, адаптувати їх до адміністративно-правового режиму інформації в органах прокуратури України;

- проаналізувати стан і проблеми реалізації права громадян на доступ до публічної інформації;

- дослідити структуру адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури;

- визначити характеристику суб'єкту та об'єкту забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури;

- зробити аналіз адміністративно-правових норм, що утворюють адміністративно-правовий механізм доступу до публічної інформації в органах прокуратури;

- проаналізувати адміністративно-правові відносини як елемент структури адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури;

- проаналізувати особливості забезпечення контролю за доступом до публічної інформації в органах прокуратури;

- визначити та кваліфікувати режими забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури;

- проаналізувати особливості відповідальності за правопорушення, пов'язані із забезпеченням права на доступ до публічної інформації в органах прокуратури;

- розглянути положення нормативно-правових актів, що закріплюють правові норми забезпечення доступу до публічної інформації та запропонувати шляхи вдосконалення законодавства в цій сфері.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням доступу до публічної інформації в органах прокуратури України.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становлять сукупність загально філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів, які використано в процесі розв'язання окреслених вище наукових завдань. Так, логіко-семантичний метод дав змогу вдосконалити понятійний апарат досліджуваної проблематики (підрозділи 1.1.,1.2.,2.1.,2.2. та ін.). За допомогою порівняльно-правового методу було з'ясовано відмінність положень, у яких закріплено забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури (підрозділ 2.3.). Системно-структурний метод дав змогу встановити ступінь втілення міжнародних стандартів права на доступ до публічної інформації в діяльності органів прокуратури (підрозділ 1.2.), визначити класифікацію режимів доступу до публічної інформації в органах прокуратури (підрозділ 3.1.). Завдяки використанню формально - юридичного методу досліджено елементи адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури (підрозділ 2.3.,3.3.), досліджено правозастосовну практику, визначено ефективність механізму реалізації права на доступ до публічної інформації в діяльності органів прокуратури (підрозділи 2.1.,2.3.,3.2.). Соціологічний метод використано при визначенні перешкод, які впливають на реалізацію права громадян на доступ до публічної інформації в органах

прокуратури та з'ясувати чинники, що перешкоджають забезпеченню права на доступ до публічної інформації в органах прокуратури України (підрозділи 1.2.,1.3.,3.1.). Використання методу моделювання дало змогу сформулювати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового забезпечення доступу до публічної інформації, а також підвищення ефективності контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації в органах прокуратури підрозділи (1.2.,2.3.,3.1.,3.3.).

Науково-теоретичною основою для виконання дисертації слугували праці фахівців у галузі інформаційного, адміністративного, конституційного, міжнародного права, загальної теорії держави і права та інших галузей права, аналіз наукових публікацій, довідкових та інтернет-видань щодо забезпечення до публічної інформації в органах прокуратури.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексного наукового монографічного дослідження теоретичних і практичних проблем адміністративно-правового забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд наукових положень, висновків, пропозицій, запропонованих дисертантом особисто. До найбільш значущих із них належать такі:

вперше:

- визначено структурні складові стратегії розвитку інформаційної діяльності органів прокуратури України, які включають: принципи інформаційної діяльності та неухильне їх дотримання; адміністративно-правовий механізм забезпечення доступу до інформації та напрями його вдосконалення; суб'єкти-розпорядники інформацією в органах прокуратури; суб'єкти-користувачі інформацією;
- сформульовано стратегію розвитку інформаційної діяльності органів прокуратури України, спрямовану на максимально-припустиме інформування держави, суспільства, громадян в частині змісту та результатів виконання обов'язків і повноважень цих органів;

- запропоновані напрями забезпечення максимально-можливого доступу до інформації її користувачам;
- розроблено поняття доступу до публічної інформації в органах прокуратури, під яким слід розуміти законодавчо визначений механізм реалізації конституційного права громадян, суспільства та органів держави вільно отримувати в органах прокуратури та їх посадових осіб законодавчо визначену інформацію в усній, письмовій формі чи на електронних носіях;
- визначено причини та шляхи вирішення проблем неефективного контролю в органах прокуратури щодо своєчасного і повного забезпечення доступу до публічної інформації, а саме: неправомірне віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом; неналежне виконання розпорядниками вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» стосовно оприлюднення інформації про свою діяльність; недовіра населення до органів влади; політичні уподобання; надання відповіді розпорядником не по суті запиту;
- запропоновано на основі аналізу чинного законодавства та практики його застосування пункт 1 статті 6 Закону України «Про прокуратуру» викласти в такій редакції « Органи прокуратури постійно інформують державу, суспільство та громадян про свою діяльність у будь-який спосіб в засобах масової інформації» ;

удосконалено:

- наукові положення щодо розуміння адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури;
- наукові підходи до системи елементів адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності органів прокуратури, до яких належать об'єкт, суб'єкти, засоби (способи) здійснення та адміністративно-правові відносини;
- наукову концепцію режиму таємності в органах прокуратури, під яким запропоновано розуміти систему встановлених законодавством

України правил забезпечення обмежень обігу в роботі органів прокуратури таємної інформації, яка отримана ними чи утворена в процесі професійної та службової діяльності;

дістали подальшого розвитку:

- наукові положення щодо розуміння міжнародно-правових стандартів забезпечення захисту прав і свобод людини стосовно доступу до інформації, якою володіють органи прокуратури та адаптації їх до вітчизняного законодавства;

- загальнотеоретичні положення, що визначають зміст права на доступ до інформації про діяльність органів прокуратури та його взаємозв'язок і співвідношення з іншими правами суб'єкта інформаційних правовідносин;

- наукові підходи до визначення ознак, поняття та основних засад інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури, а також щодо кваліфікації режимів забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури;

- ідея про те, що прокуратура, як державний орган, репрезентує та захищає інтереси людей, суспільства і держави, отже за своєю концептуальною суттю, важливим в ієрархії цілей та завдань прокуратури є саме забезпечення доступу до публічної інформації.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні й методологічні положення та висновки, викладені в дисертації, є основою для вирішення практичних проблем, пов'язаних із доступом до публічної інформації в органах прокуратури. Положення дисертації, висновки та пропозиції можуть бути використані у:

- *науково-дослідній діяльності* – як основа до подальшої розробки основних засад адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації в органах прокуратури, подальшого дослідження проблем визначення місця і ролі органів прокуратури у системі захисту прав і свобод людини і громадянина, їх взаємодії із органами державної влади;

- *навчальному процесі* – у проведенні занять у вищих, зокрема, юридичних закладах, освіти у процесі викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність», «Конституційне право», «Організація судових та правоохоронних органів» та ін., під час підготовки підручників і навчальних посібників із цих дисциплін, методичної літератури тощо;

- *у правозастосовних процесах*: для поліпшення організації та діяльності органів прокуратури;

- *правотворчій діяльності* – пропозиції та висновки, сформульовані у дисертації, можуть бути використані при внесенні змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів, які регулюють доступ до публічної інформації в органах прокуратури України;

- *правозастосовній діяльності* – результати дисертаційного дослідження можуть служити базою для вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури

Апробація результатів дисертації. Основні положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертаційному дослідженні, були апробовані на засіданні кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет», а також на восьми міжнародних науково-практичних конференціях: «Основні критерії обмеження права на інформацію» (м. Львів, 27-29 січня 2017 р.), «Право на інформацію: свобода вираження поглядів» (м. Харків, 3-4 лютого 2017 р.), «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері інформаційних ресурсів» (м. Ужгород, 20-22 квітня 2017р.), «Гарантії права на доступ до персональних даних» (м. Київ, 9-10 березня 2018 р.), «Досвід реалізації права на доступ до публічної інформації» (м. Львів, 16-17 березня 2018 р.), «Доступ до публічної інформації: суб'єкт та об'єкти правовідносин» (Закарпатські правові читання, м. Ужгород, 19-21 квітня 2018 р.), «Принципи гласності в діяльності органів

прокуратури України та його обмеження» (м. Львів, 25-26 січня 2019 р.), «Науково-правове регулювання інформаційної діяльності органів прокуратури України» (м. Одеса, 8-9 лютого 2019 р.).

Публікації. Основні положення дисертації викладені у шести наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, у тому числі одна у зарубіжному науковому виданні, а також у восьми тезах доповідей та повідомлень на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків і списку використаних джерел (229 найменувань). Загальний обсяг дисертації становить 286 сторінок, з яких основний текст – 218 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

1.1. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення доступу до публічної інформації

Визнання і закріплення у вітчизняному законодавстві фундаментальних прав і свобод людини і громадянина, наділених юридичним верховенством, їх обсяг, зміст, гарантії реалізації у сучасних умовах є однією з актуальних, пріоритетних і найважливіших проблем, ефективного вирішення яких стає яскравим свідченням рівня розвитку будь-якого суспільства, його інститутів, держави, її політичного режиму, ступеню їх демократизації.

Конституція України, втілюючи міжнародно-правові стандарти конституційного статусу людини, встановила, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Основного Закону). Втілення цього принципу має здійснюватися наявністю дієвого організаційно-правового механізму забезпечення конституційних прав, свобод, що фактично є досить розгалуженою системою, яка охоплює своїм регулюючим впливом усі найважливіші сфери життєдіяльності людини: особисту (приватну), політичну, соціальну, економічну, культурну та ін.

Як зазначає М.В. Савчин, ідея захисту гідності людини поступово виникла у суспільстві із усвідомленням самотійності та відповідальності людської особистості, її здатності визначати бажаний варіант поведінки, який би узгоджувався із інтересами інших людей і був забезпечений юридичними засобами [1, с. 239]. У власному розумінні права людини базуються на демократичній традиції Древньої Греції, в якій гарантувалася громадянам грецьких міст-держав можливість брати участь у громадських справах.

Поступово ця ідея запозичується у гарантіях участі знаті та інших панівних верств населення впливати на прийняття владних рішень у середньовічній Європі. Зокрема, це вилилося у Magna Charta Libertarum (1215, Англія), Золотій буллі (1265, Угорщина). Такі акти визначили тенденцію розширення прав людської особистості на більш ширше коло людей.

Згідно з британським Словником права [2, с.237], права людини – це права і свободи, якими володіє кожна людська істота. Словник також наводить визначення природних прав [2, с.326] – це фундаментальні права, визнані у сучасному світі, якими володіє кожен індивід без втручання держави. Як зазначають упорядники словника, інколи вважається, що права людини (чи деякі з них) є настільки фундаментальними, що формують частину природного права, але більшість з них, як правило, вважаються такими, що формують частину договірною права.

Інститут прав людини в історії свого становлення, розвитку і закріплення мав морально-етичне, духовно-культурне чи релігійне наповнення. Науковці виділяють чітку лінію еволюції прав людини на трьох етапах: ідеалізації, позитивізації та реалізації [3, с. 147]. Для першого етапу характерним вважається перехід від індивідуальних та абсолютних прав (чистій формі, як в «природному стані») до прав людини, яка живе в суспільстві і, окрім прав має також обов'язки, а самі права підлягають релятивізації залежно від доктрини. Для другого етапу характерний перехід від негативного статусу особистості стосовно держави (держава лише не повинна перешкоджати особистості в її активності) до ситуації, в якій особистість отримує багато прав і може домагатися від держави їх забезпечення; збільшується каталог прав і коло осіб, яким вони належать. Третій етап характеризується початком поступового визнання в міжнародній сфері необхідності формування міжнародно-правових стандартів захисту прав людини (компетенції держав щодо захисту прав людини в рамках міжнародного права) і груп людей.

В первісному суспільстві ще була відсутня диференціація прав і обов'язків, і діючі норми (звичаї, традиції, ритуали) сприймалися як правила, рівні для всіх і необхідні для організації людського суспільства. З появою майнової нерівності, політичної влади і держави людство стало на шлях соціальної нерівності. Водночас поступово відбувається усвідомлення того, що за природою всі люди рівні.

У стародавні часи ідеї щодо прав людини були предметом роздумів на основі етики, в рамках філософії та суспільної думки. Витоками концепцій, які стали основою для правової думки Європи і в значній частині світу, стали праці мислителів Давньої Греції та Риму, які заклали основи школи природного права [4, С. 51]. Грецькі софісти і стоїки відстоювали ідею вищості природних прав над майновими. Природне право для стоїків було космополітичним в тому сенсі, що стосувалося громадян всіх держав. Водночас в цих концепціях природних прав акцептувалася відсутність свободи, тобто, рабство. В доктрині грецької (афінської) демократії (в V ст. н.е.) можна знайти свободу дій та слова в рамках права, а також рівність прав осіб, які були громадянами. Ці ідеї перейняли римські мислителі, передусім – Цицерон, в працях якого знаходимо латинський термін *jus* (право), а також – правники, які стверджували, що джерелом первинної суверенності є люди, які передають владу цезарю. Юстиніан визначав природне право найвищим джерелом права, а його кодифікація права стала основою римського права і вагомим елементом для подальшого розвитку інституту прав людини.

У період Середньовіччя такий порядок трансформується у станову структуру суспільства, статус людини вже зумовлений її правовими зв'язками із певною корпорацією. Це проявлялося навіть у тому, що кожен провідний стан (феодала, купці, духовенство) мав свою юрисдикцію. Виникнення ідеї прав людини є досягненням європейської інтелектуальної традиції. Так, на виникнення західної концепції впливали античні ідеї про демократичний устрій суспільства та концепція свободи волі індивіда, яка була обґрунтована в християнській етиці. Теологічні підходи про свободу

волі людини та розподіл життя людини на світську і духовну сфери вплинули на виникнення концепції природних прав людини. Концепція природних прав людини за своєю сутністю є ліберальною [1, с.239].

Значний внесок у розвиток прав людини на території Європи мало поширення християнства – Святе Письмо говорить про ідеали природженої гідності людини, рівності, справедливості та миру в стосунках між людьми [5, с. 20].

Розвиток ідеї прав людини відбувався і на території сучасної України. У Київській Русі за «Руською Правдою» не існувало смертної кари і поважалося право власності [6, с. 24].

Процес визнання прав людини більш повний розвиток отримав у гуманістичній філософії Просвітництва, природно-правовій доктрині походження і сутності права, держави та законодавчих актах Англії, що містили перші норми в галузі захисту прав людини, спрямовані на обмеження всесилля і свавілля. Велика хартія вольностей 1215 р. [7, с. 39,40,52,63] поширено вважається початком процесу кодифікації прав людини [8, с.20].

Як відзначають науковці [9, С.17], природне право в греко-римській та середньовічні періоди передбачало в основному обов'язки індивіда (на противагу правам людини), адже повністю вилучена з правового поля регулювання була центральна ідея свободи і рівності. Перехід від природного права, як обов'язків до природного права, як прав відбувся у період від XIII століття до Вестфальського миру 1648 року. Розуміння прав як вимог, що можуть пред'являтися кожним, бере початок з доктрини природних прав, яка була розвинена в результаті взаємодії двох концептуальних структур середньовіччя – християнства і феодалізму. Власне, з набуттям широкої популярності серед науковців XVII – XVIII століть школи природного права можна говорити про цілісність розвитку ідеї, а згодом і практики захисту прав людини.

Варто зазначити, що ще в першій половині XVI століття, задовго до праць європейських мислителів, витоки концепції держави як зібрання громадян, поєднаних узгодженим правом, можна знайти у працях українського гуманіста Станіслава Оріховського-Роксолан [9, с.17]. Проте основоположниками цієї концепції прийнято вважати західноєвропейських мислителів та їх ґрунтовні праці на цю тему. Концепція суверенітету Гуго Гроцій базувалася на ідеї, згідно з якою вільний народ може віддати всю владу кому-завгодно, не зберігши за собою взагалі цієї влади. Т.Гоббс розрізняв природне право, як необмежену свободу, та природний закон, як спільне правило суспільства, яке вводить певні заборони та обмежує свободу індивіда задля забезпечення свободи інших осіб [3, с.149].

Вчений зазначає, що теорія суспільного договору закріпила досягнення у сфері захисту прав людини, розвинуті представниками школи природного права. Важливо наголосити, що, укладаючи договір з державою, люди не відрікаються своїх прав, навпаки – отримують формальні гарантії тих прав. Теорію природного права та суспільного договору перейняла і розвинула Франція, передусім Шарль Луї Монтеск'є зробив вагомий вклад у розвиток концепції громадянських і політичних прав, а також міжнародного права. Жан-Жан Руссо вважав, що хоча внаслідок суспільної угоди людина втрачає природну свободу та необмежене право на все, що її спокушає і що вона може отримати, вона здобуває, по-перше, громадянську свободу чи моральну свободу, оскільки дотримання права, яке вона сама вводить, і є свободою, а, по-друге, право власності на все, чим володіє. Згодом, про первинність та вищість природного права над позитивним говорив Іммануїл Кант, який вважав, що право повинно випливати з моральної природи людини, ґрунтуватися на людському розумі і свободі. За Кантом, право – це сукупність умов, при яких свобода однієї особи сумісна зі свободою іншої з точки зору загального закону свободи, а свобода, оскільки вона сумісна зі свободою кожного іншого, що відповідає спільному закону, і є те первинне право, характерне кожній людині.

Початок XVIII століття став часом зародження формування системи прав людини в Україні. У Пактах й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького від 1710 р. [10, с.69], передбачалося, що до обов'язків гетьмана «належить великодушно направляти й поліпшувати усі права в країні стосовно надійного дотримання непорушних громадських вольностей».

Революції у Франції та США в другій половині XVIII століття стали переломним моментом в розвитку прав людини: з теоретично-доктринальних думок вони поступово перетворюються у форму реально існуючого права. В Декларації прав і громадянина [11, Preamble], прийнятої після Французької революції 1789 року, були викладені «природні, невід'ємні та священні права людини».

Базові принципи теорії природного права говорять, що люди, живучи в природному стані, тобто до формування в суспільство, користувалися без перешкод невідчужно належними правами: на життя, свободу, рівність, а також на власність. Ці чотири права стануть з часом канонами ліберальної концепції прав людини, яка була сформована до кінця XVIII століття. Її зміст визначає наступні основи: кожна особистість володіє певним набором (природних) прав – свободи, рівності та власності; свободи особистості обмежують лише свободи інших та інтереси існування суспільства; права і свободи особистості визначають межі державної влади. Ліберальна доктрина підкреслює так званий негативний статус прав людини, тобто автономію певної сфери життя особистості щодо держави [3, с.150]. XIX століття модифікувало і збагатило ліберальну доктрину прав людини. Починається також її географічне поширення – зокрема, разом з наполеонівськими війнами та Весною народів 1848-1849 років. Ідеї прав і свобод людини, громадянина розвивали і українські мислителі тих часів, яскравим прикладом чого є праці Михайла Драгоманова та Івана Франка. З кінця XVIII – початку XIX століть права людини поступово стали закріплюватися та реалізовуватися в законодавстві і практиці багатьох держав.

Більш-менш системно вперше в історії України права людини були відображені в Третньому Універсалі Української Центральної Ради [12, с.40] від 7 листопада 1917 р., який проголосив «свободу слова, друку, віри, зібрань, союзів, страйків, недоторканості особи і мешкання, право і можливість уживання місцевих мов у зносинах з усіма установами», встановив восьмигодинний робочий день, приписав вжити «всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування», наголосив на необхідності існування справедливого суду та скасував смертну кару. В Четвертому Універсалі всі ці права були підтвержені.

Водночас, на рубежі XVIII – XIX століть для зuboжілих верств суспільства в країнах Європи практичне використання навіть проголошених у конституції прав було суттєво ускладнене або взагалі неможливе, оскільки вимагало неабияких коштів, часу, знань. Це викликало масові протести деяких груп суспільства і, як наслідок, посилення уваги з боку держав до соціальних та економічних прав.

Як зазначає О. Скрипнюк, конституційні права та свободи сформувались історично – з року в рік їхній юридичний каталог незмінно розширювався. Перші конституційно закріплені права і свободи людини, громадянина зазвичай визначали громадянські, політичні та економічні права. Також вчений зазначає, що конституції того часу обмежували втручання держави у сферу природних прав людини, а також гарантували певну економічну свободу людей, що з часом сприяло зародженню їхніх політичних прав, як продукту залучення громадян до публічної діяльності [13].

Можна вказати на наступні істотні елементи формування на початку XX століття в країнах Західної Європи доктрини прав людини [14, с.27]. На першому місці залишаються громадянські права та політичні свободи, хоча їх індивідуалістичний (ліберальний) характер модерується підкресленням ролі суспільства в житті особистості. Свобода перестає бути абсолютною, що відбувається через посилення уваги до рівності, яку повинні супроводжувати матеріальні гарантії. Таким чином, державі відводиться все більша роль у

справі творення формальних гарантій (законодавство) і матеріальних забезпечень (зокрема, соціальна політика, податки) для економічних і соціальних прав.

У 1942 році вперше був вжитий англійський термін *human rights* - у Декларації Об'єднаних націй 26-ти держав-союзниць антигітлерівської коаліції. Цей термін замінив термін *natural rights* – природні права – і пізніший термін *the rights of man*, який, до речі, деякі науковці [9, с.19] перекладають як «права чоловіка», що не включали прав жінок, і не відображали незрілість тогочасної концепції рівності прав людини. Понад те, М.Антонович вважає, що у французькій Декларації 1789 р. також йшлося про «права людини і громадянина».

Тоталітарні режими ХХ століття стали, з одного боку, складною перешкодою у визнанні та закріпленні прав людини, а з іншого боку, наслідки цих режимів виявилися вагомим стимулом для розвитку та поширення концепції прав людини. Фашизм та радянський комунізм підпорядкували особистість суспільству та державі, перед якою особистість повинна була бути повністю послухною, відкидали ідеї природних прав і природженої гідності людської особистості, позиції і положення особистості визначалися через призму позиції та повноважень виключно держави. В цьому контексті варто відзначити, що під час Нюрнберзького трибуналу основним аргументом, який використовувався для захисту підсудних, був той факт, що вони не порушували юридичних актів своєї держави. Водночас обвинувачі наполягали, що самі ці акти були несправедливими, антиправовими, оскільки суперечили природним правам людини, народів, людства – насамперед, правам на життя, мир, свободу. Міжнародний військовий трибунал обґрунтував обвинувачувальні вироки, спираючись саме на доктрину природних прав людини [15, с.9]. Міжнародне визнання того, що всі люди народжені рівними і вільними, було досягнуто лише після завершення Другої світової війни (хоча основи розвитку системи захисту

прав людини було закладено ще зі створення в 1919 році Міжнародної організації праці) і стало одним з ґрунтовних принципів ООН.

Саме після Другої світової війни в конституціях держав почали закріплюватися соціальні та культурні права, а в новітніх конституціях, до яких належить і Конституція України 1996 року, поряд із розширенням системи громадянських, політичних, економічних, культурних (духовних) прав і свобод, закріплюються нові види прав і свобод – інформаційні та екологічні. Ускладнюється й думка про належність кожній людині права на мир, тобто, права жити у світі без воєн. До того ж, в умовах глобалізації, закріпленню новітніх прав людини у національних конституціях передують їх міжнародно-правове визнання [13].

Зі створенням Організації Об'єднаних Націй розвиток прав людини набув нових рис. Статут ООН зобов'язав держави, передусім, сприяти та розвивати повагу до прав людини [3, с. 151].

Наступним вагомим кроком у розвитку інституту прав людини стало прийняття Загальної декларації прав людини. Характеризуючи цей документ, юристи відзначають таку його особливість як загальність, тому що значна кількість держав закріпила її положення у внутрішніх законах [16, с.57]. Зокрема, йдеться про принцип рівності та юридичної рівноправності всіх людей, який стає справді одним з основних у галузі захисту прав і свобод людини.

Декларація стала вихідною точкою, базисом, а згодом і ядром всієї системи міжнародних правових актів з прав людини, прийнятих в рамках ООН. На основі Декларації було прийнято Міжнародні пакти про громадянські, політичні та економічні, соціальні і культурні права. Навколо прийняття Пактів протягом багатьох років точилася боротьба, яка відображала ідеологічні та культурні розбіжності між державами світу. Йшлося, передусім, про різне трактування громадянських і політичних груп прав з однієї сторони та економічних, соціальних і культурних з іншої, що можна спостерігати і по сьогоднішній день. Певні дискусії серед учених

тривають щодо розмежування категорій «право» і «свобода», які сформувались історично, під впливом генезису правових систем світу. Вбачається, що ці поняття є даниною розвиткові концепцій природного права («свободи людини») та позитивізму («права людини»), інсталюваними в гуманітарне право.

Водночас у конституційному праві України та більшості європейських країн відповідні поняття вживаються як взаємодоповнювальні- «конституцій права та свободи людини»[13].

Як зауважує Генрі Стейнер [17, с. 777], більшість міжнародних договорів при їх формуванні відображають сходження інтересів держав-учасниць чи компроміс, сформований розподілом влади та впливу між сторонами. Водночас, на його думку, договори з прав людини, будучи далекими від представлення компромісів між точками зору, скажімо, ліберально-демократичним та авторитарним державним устроєм, будучи далекими від прийняття інтересів та практики більшості або ж усіх провідних держав як вирішальних, проголошують ідеали державної поведінки, яких жодна держава не може повністю дотримуватися, і які стоять вище поведінки більшості держав.

В Деклярації тисячоліття ООН 2000р. глави держав і урядів 189 –ти країн урочисто визнали, що поруч з індивідуальною відповідальністю перед власними суспільствами вони несуть також колективну відповідальність за утвердження принципів людської гідності, справедливості і рівності на глобальному рівні [18, с. 2].

Варто виділити також третє покоління прав – колективні права народів – яке почало формуватися в другій половині ХХ століття і отримало документальне оформлення в рамках ООН в 1980-ті роки. Колективні права (право на мир, право на розвиток, право на самовизначення, права меншин, права окремих категорій населення, право на сприятливе навколишнє середовище, право на володіння спільними доробками людськості тощо) в значній мірі обумовлені появою і розвитком перших двох поколінь прав і

тісно з ними взаємопов'язані. Вони, зокрема, містять в собі і весь комплекс соціальних прав людини. Як вважають юристи [19, с.27], будь-яке з соціальних прав у кожному конкретному випадку коректується при включенні в ту чи іншу «колективну групу» прав.

У сучасному міжнародному праві, зокрема, в практиці міжнародних організацій, в договірних та звичаєвих нормах, склався каталог загальноновизнаних основних прав людини, який вважається обов'язковим для держав, навіть якщо вони не закріпили відповідні норми у міжнародних договорах чи у внутрішньому законодавстві. Це означає, що навіть коли держава не є учасником певного договору з прав людини, вона повинна узгоджувати свої дії із звичаєвими нормами в цій галузі. З цього приводу науковці зазначають [20, с.33], що такі універсальні положення є світовим надбанням і не можуть не застосовуватись державою. За сучасних умов окремі права людини отримують загальнообов'язковий статус. До переліку діянь, які у сучасному міжнародному праві вважаються порушенням прав і свобод людини, а вчинення яких – порушенням імперативних норм міжнародного права, належать: геноцид; рабство чи торгівля людьми; вбивство чи дії, що призвели до зникнення особи; тортури або інше жорстке, принизливе чи нелюдське поводження; незаконне затримання; систематична расова дискримінація; постійні масові порушення міжнародно визнаних прав людини тощо.

Як зазначає Т. Бик, порівняно з різноманітністю підходів до визнання, закріплення і тлумачення прав людини на глобальному рівні, значно успішніше та ефективніше це питання вирішувалося на регіональному рівні. Об'єднавчі процеси у післявоєнній Європі сприяли створенню та розвитку єдиної європейської системи захисту прав людини в рамках Ради Європи. Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод стала тим консолідованим документом, який відобразив спільні європейські цінності у сфері прав людини, а Європейський суд з прав людини став ефективним інструментом захисту прав громадян держав-членів Ради

Європи. У свою чергу, повага до прав людини та фундаментальних свобод стали основними принципами створення Європейського Союзу [3, с.152].

На відміну від держав, які сьогодні є членами ЄС, концепція прав людини України десятиліттями формувалася в кардинально інших умовах, що наклало свій відбиток і по сьогоднішній день. Як пише В. Селіванов [21, с.16], одержавлена власність, уніфікація суспільної свідомості, стандартизація суспільної поведінки, переслідування будь-яких проявів інакомислення стали органічними для суспільства, де клас підмінив особистість, а невдовзі держава – тоталітарний суб'єкт – підмінила сам клас пролетаріату; в суспільстві закріпилися соціально-політичні умови, несумісні з правом і свободою. Окрім того, українські науковці відзначають [19, с. 46], що в радянський період більшість ратифікованих Україною (або прийнятих за її участю) актів ООН з прав людини не публікувалися в офіційних виданнях і майже не друкувалися й у масово-популярних виданнях, а тому з ними фактично було обізнане лише вузьке коло фахівців-міжнародників. Наші юристи пояснюють це тим, що влада не була зацікавлена в поширенні серед широкого загалу населення інформації про ці акти, а тим більше – про їх втілення в юридичну практику. Лише з початку «перебудови» – у другій половині 1980-их років – почали поширюватися тексти Загальної декларації та інші акти ООН з прав людини. Із здобуттям незалежності та подальшим приєднанням до Ради Європи підхід до питання прав людини в Україні почав повертатися до традиційних для європейської правової думки правових ідей та цінностей.

Саме сутність змісту прав і свобод людини на даний час важко переоцінити, адже в правовій державі без захисту прав життя суспільства не може функціонувати. Як зазначає О. Скрипник, за своїм змістом права і свободи людини – це право на володіння, користування і розпорядження політичними, економічними, соціальними та культурними (духовними) цінностями; за формою – є видом, способом поведінки або діяльності особи чи

колективу осіб у суспільстві з метою задоволення своїх політичних, економічних, соціальних і культурних (духовних) потреб та інтересів [13].

Також слушною є думка польського вченого Марека Новицького, що права людини – це права індивідуальні, а не колективні (групові). Як зазначає науковець, їх суб'єктом є окрема людина. Таким чином, права людини не охоплюють прав національних меншин – це вже галузь політики і мови політика (таким колективним правом було б, наприклад, право на автономію), а охоплюють права осіб, які належать до національних меншин. Єдиною непослідовністю при розмежуванні індивідуальних і групових прав є введення в шістдесятих роках в обидва ООН-івські Міжнародні пакти про права людини статті 1, яка говорить, що «народи мають право на самовизначення». Права народів не впливають з індивідуальних прав – це типові колективні права. Причини введення такого запису мали політичний характер, сьогодні ж, принаймні, кажучи про права людини, ми маємо на увазі права окремих осіб, а не народів, суспільних класів або станів [22].

Права та свободи людини мають системний характер. При цьому, вони різняться за багатьма істотними ознаками, які дозволяють класифікувати їх за певними критеріями [11]. В.В.Коваленко підсумовує, що основний Закон визначає магістральний вектор внутрішньої політики України, відображений у відомій для всіх демократичних країн світу формулі: «від Людини – до Держави». Тобто, держава не має абсолютної влади щодо людини, основоположні права та свободи якої й визначають межі та обсяги їх взаємодії. Натомість людина, її життя, права й свободи є універсальним мірилом ефективності функціонування будь-якої сучасної держави [23, с.7].

Системою управління та захисту інформаційних ресурсів доцільно вважати організовану сукупність центральних державних органів, органів регіонального та місцевого самоврядування, їхніх спеціальних підрозділів, служб, посадових осіб, підприємств, установ, інших суб'єктів господарювання, громадських організацій та окремих громадян, об'єднаних цілями і завданнями щодо формування, зберігання, поширення

інформаційних ресурсів, задоволення інформаційних потреб особистості, суспільства й держави, впровадження спеціальних заходів і засобів захисту інформаційних ресурсів та прав суб'єктів інформаційної діяльності в рамках чинного законодавства України.

Чинне інформаційне законодавство не дає повного юридичного трактування поняття «національні інформаційні ресурси», а без теоретично і юридично обґрунтованого визначення понятійного апарату щодо інформаційних ресурсів, так і державного управління цією системою є проблематичним. Так, у статті 1 Закону України «Про національну програму інформації», інформаційний ресурс визначено як «сукупність документів в інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо)» [74]. Законодавство України також не встановлює повного юридичного трактування складових елементів інформаційних ресурсів. Не визначені вичерпні критерії віднесення інформаційних ресурсів до категорій державних та недержавних. Таке становище створило і створюватиме труднощі щодо формування системи національних інформаційних ресурсів, управління цією системою, а також у правовому оформленні функцій, пов'язаних із володінням, використанням і розпорядженням інформаційних ресурсів.

Важливими ознаками інформаційного ресурсу є те, що він може мати такі характеристики: бути системотворчим і керівним фактором діяльності людини, суспільства і держави; позитивно впливати на соціально-економічний розвиток суспільства і держави та забезпечення національної безпеки; завдавати шкоди суспільному життю у разі дефіциту, низької його якості або негативної інформаційної експансії з боку інших країн; бути об'єктом кримінальних зазіхань і спеціальних заходів та засобів захисту; мати якості й ознаки, що притаманні іншим ресурсам.

В Законі України «Про власність», який втратив чинність у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу, суб'єктами права власності в Україні визначені: народ України, громадяни, юридичні особи та держава. У статті 40 зазначалося, що суб'єкти права інтелектуальної власності, є і держава [24]. У

Законі України «Про інформацію» встановлено, що підставами виникнення права власності на інформацію можуть бути: створення інформації своїми силами і за свій кошт; договір на створення інформації; договір, що містить умови переходу права власності на інформацію до іншої особи. Інформація, створена на кошти державного бюджету, є державною власністю [43].

В Україні значна частина інформаційних ресурсів створюється шляхом вторинного розподілу бюджетних коштів через різні позабюджетні фонди, що створюються завдяки платникам податків. Частина інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування створюється не тільки коштом державного бюджету, а й за кошти платників податків. Залишається невизначеним і правовий статус, з погляду права власності, інформаційних ресурсів акціонерних товариств, в яких держава володіє 100% або контрольним пакетом акцій, а також некомерційних організацій, які створені державою чи за її участю.

Отже, до державних інформаційних ресурсів доцільно було б віднести інформаційні ресурси, створені, придбані, накопичені завдяки коштам державного бюджету, позабюджетних державних фондів та платників податків. Такий підхід до визначення державних інформаційних ресурсів створюватиме умови, за яких буде неможливим неправомірне привласнення або приховування інформаційних ресурсів, віднесених до цієї категорії, витоку за кордон разом із науковими емігрантами та недобросовісними партнерами і конкурентами. Залишається актуальною проблемою правове визначення галузей і видів інформаційних ресурсів з урахуванням наявності практики і накопичення суспільного досвіду.

Законом України «Про інформацію» встановлено, що основними галузями інформації є політична, економічна, духовна, науково-технічна, соціальна, екологічна, міжнародна (стаття 17), а основними видами інформації – систематична, масова, про діяльність державних органів та органів місцевого та регіонального самоврядування, правова, про особу, довідково – енциклопедичного характеру, соціологічна (стаття 18).

Якщо визначення галузей дає певне уявлення про порівняно самостійні сфери життя і діяльності суспільства й держави, то визначення видів інформаційних ресурсів призначене для формування системи державного управління національними інформаційними ресурсами. Наведений перелік видів інформації не є вичерпним і не враховує деяких видів та підвидів інформаційних ресурсів, що традиційно існують і для формування та накопичення яких створено певні системи управління. Окрім того, визначені види інформації не розкривають змісту галузей інформації. Так, у Законі України «Про інформацію», наприклад, визначена як галузь інформації «економічна» (стаття 17), однак зміст цієї галузі у вигляді видів інформації, з яких вона складається, законом не встановлено, що створює певні труднощі щодо формування системи національних інформаційних ресурсів. До галузі економічної інформації було б доцільно, на думку автора, віднести види інформаційних ресурсів сфери матеріального виробництва, фінансів, зовнішньоекономічної діяльності, природних ресурсів тощо.

Аналогічних підходів варто було б дотримуватись і щодо складових елементів (видів і підвидів) інших галузей інформації, а саме: політичної, духовної, соціальної тощо. Дискусійним є питання щодо виділення (як окремих видів інформації) інформаційних ресурсів довідково-енциклопедичного характеру та соціальної інформації (статті 24-25). Очевидно, під час розроблення згаданих положень було взято до уваги способ створення інформації визначеного виду, а також технологічні можливості її надання. Тому рекламні повідомлення й оголошення віднесені до довідкової, за характером, інформації. Це стосується енциклопедичної та соціологічної інформації. Питання щодо виділення таких видів інформації, як окремих, потребує відповідного нормативного доопрацювання.

Законом України «Про науково-технічну інформацію» регулюються правові і економічні відносини громадян, юридичних осіб, держави, що виникають під час створення, одержання, використання та поширення науково-технічної інформації, а також визначаються правові форми

міжнародного співробітництва в цій галузі. У цьому законі до основних завдань національної системи науково-технічної інформації віднесена «підготовка аналітичних матеріалів, необхідних для прийняття державними органами, органами місцевого і регіонального самоврядування рішень із питань науково-технічного, економічного і соціального розвитку країни» (стаття 9) [75].

Наведене є підставою для висновків про те, що інформаційні ресурси державних органів та органів місцевого самоврядування містять такі складові елементи (підвиди інформаційних ресурсів):

- інформаційні ресурси для задоволення потреб органів державної влади і управління з метою прийняття управлінських рішень на всіх рівнях ієрархічної структури (формується поза органами державної влади і управління);
- інформаційні ресурси про діяльність законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування (внутрішній ресурс цих органів).

Система державного управління першою складовою частиною цього виду інформаційних ресурсів залишається нерегульованою на законодавчому рівні, оскільки не визначено обов'язки, права і відповідальність суб'єктів інформаційних відносин, що виникають у процесі їхньої діяльності. Друга складова частина вказаного виду інформаційних ресурсів, що містять інформацію про діяльність законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, чинним законодавством регулюється в основному через забезпечення права на інформацію (статті 9 - 10 Закону України «Про інформацію»).

Водночас варто зазначити, що Закон України «Про інформацію» не враховує факт створення в Україні інформаційних ресурсів і традиційно діє система національних інформаційних ресурсів, яка має міжвідомчі й відомчі ознаки.

Функціонування вказаних систем інформаційних ресурсів регламентується відповідними законами та низкою нормативних документів.

Саме в загальній системі національних інформаційних ресурсів важливе місце належить інформаційним ресурсам органів державної влади і управління, місцевого та регіонального самоврядування. У Законі України «Про інформацію», як вид інформації, визначена «інформація про діяльність державних органів влади та місцевого самоврядування (стаття 18). «Це офіційна документована інформація, яка створюється у процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування» [43].

Закон про захист інформації в автоматизованих системах (АС) встановлює основи регулювання правових відносин щодо захисту інформації в автоматизованих системах за умови дотримання права власності громадян України і юридичних осіб на інформацію та права доступу до неї, права власника на її захист, а також встановленого чинним законодавством обмеження на доступ до інформації. Інформація в АС – сукупність усіх даних і програм, які використовуються в АС незалежно від засобу їх фізичного та логічного представлення. Захистом інформації є сукупність організаційно – технічних засобів і правових норм, призначених для запобігання заподіяння шкоди інтересам власників інформації.

Таким чином, узагальнення суттєвих ознак інформаційних ресурсів та об'єктивних законів, що діють в інформаційній сфері, є підставою для висновку про те, що в основі формування, розвитку й ефективного використання національних інформаційних ресурсів, за умов постіндустріального суспільства та ринкової економіки, має бути споживча вартість в усіх сферах діяльності особи, суспільства й держави, а саме: політичній, економічній, науковій, освітній, соціокультурній, оборонній, ринковій, інформаційній тощо [25, с. 14–16].

Як відомо, цінність природних і невідчужуваних прав людини була відома ще з часів Античності. Хоча в цей період права людини нерозривно

пов'язані насамперед із громадянством і є, по суті, формою його реалізації в повсякденному житті. Так, виголошення особою юридичної формули «Civis – Romanus sum» – «Я – громадянин Риму» гарантувало їй захист і з боку влади, тобто його свободу [26].

В епоху Відродження та Реформації права і свободи людини, їх гарантії стали основою політико-правової ідеології тогочасних буржуазних революцій та були викарбувані на скрижалях перших конституцій і конституційних актів кінця ХІХ – ХХ століть. Окремі та найдавніші з них, як то Декларація прав людини і громадянина, прийнята Національними зборами Франції 26 серпня 1789 року, чи то Біль про права (Bill of Rights) 1789 року, що об'єднав перші десять поправок до Конституції США, донині становлять непорушну основу чинного конституційного законодавства у правозахисній сфері.

Надалі права і свободи людини та дієві механізми їх захисту отримали свій розвиток у перших соціальних і, по суті, людиноцентристських конституціях держав Європи у ХХ столітті. У зв'язку з цим, слід згадати Веймарську конституцію 1919 року, а також низку конституцій, прийнятих після Другої світової війни (Німеччина, Франція, Японія та ін.), що закріпили комплексну систему прав і свобод людини, гарантували їх судовий та позасудовий захист. Не менш прогресивними у сфері закріплення прав людини виявилися й конституції колишнього СРСР 1936 і 1977 років, а також конституції союзних республік, включно з УРСР. Хоча практика реалізації відповідних конституційних положень, насамперед у політичній сфері, не в усіх випадках була ефективною.

Після Другої світової війни людство усвідомило крихкість миру за умови масового порушення прав не лише окремих людей, а й цілих народів і рішуче засудило на Нюрнберзькому та Токійському процесах людиноненависницькі ідеології фашизму та нацизму і їх носіїв. При цьому, важливим здобутком правозахисної діяльності другої половини ХХ століття стало й прийняття міжнародних документів, які визначили основоположні

права людини, захист яких було визнано ООН пріоритетним завданням міжнародного співтовариства. Насамперед, слід згадати Загальну декларацію прав людини 1948 року.

Визначальним трендом гуманітарного розвитку більшості держав світу у XXI столітті стало подальше розширення номенклатури прав і свобод людини. Новітні конституції, конституційні акти почали закріплювати інформаційні та екологічні права. Нового, а іноді й неочікуваного для українців звучання, набули нині питання запровадження «покоління» таких особистих прав людини, як право на евтаназію, право на участь у медичному експерименті тощо. Держави Європи також стали більш уважно ставитися до колективних прав таких соціальних спільнот, як національні меншини, бездержавні народи, інваліди, діти [27].

Важливим вектором правозахисної діяльності у світі стало й утвердження в правотворчій і правозастосовній діяльності принципу гендерної рівності. Нині жінки все частіше стають впливовими політиками й досвідченими законодавцями. Перші місця за представництвом жінок у парламенті посідають африканська країна Руанда, Андорра, Куба та Швеція. У Верховній Раді України на сьогодні жінки становлять лише 9 відсотків від її конституційного складу, що є одним із найнижчих показників у Європі [28, с.53].

Проте, як влучно зазначають харківські правозахисники, не всі заходи, що держава вживає і які певним чином зачіпають життя окремої людини, можуть вважатися «втручанням» за змістом Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема її 8 статті. Найчастіше держава і сама не заперечує, що її дії є втручанням: наприклад, у випадках позбавлення батьківських прав, позбавлення в'язнів права листування, проведення обшуків житла. При судовій діяльності сам позивач повинен встановити факт втручання [29].

Водночас на сьогодні ефективність розвитку гуманітарної сфери будь-якої країни світу визначається не кількістю конституційованих прав і свобод

людини, а насамперед спроможністю держави забезпечити їх повноцінну реалізацію та здатністю громадянського суспільства протистояти доволі поширеній у пострадянських і постсоціалістичних республіках практиці зловживання правом загалом й правами людини зокрема. Закономірно, що декларовані, але реально не забезпечені державою конституційні права та свободи людини стають «декоративними». Це створює соціальну напруженість і радикалізує суспільство в його намірах захистити свої законні інтереси та права пересічних громадян. Водночас соціальні протести, які все частіше виникають у різних державах світу, у тому числі й у країнах-учасниках Європейського Союзу, зокрема руху за права людини, що зазвичай спрямовані проти корупції, безробіття, злиднів та інших негараздів, не рідко самі спричиняють порушення прав і свобод інших людей. Адже такі масові рухи можуть відбуватися не в мирний спосіб і становити загрозу життю та здоров'ю людей, порушувати установлений правопорядок.

Доречним є твердження М.В. Савчина, що права і свободи людини у світовому досвіді конституціоналізму розглядаються як засіб обмеження публічної влади, однак визнається, що держава зобов'язана забезпечити такий правопорядок, коли права і свободи належним чином гарантуються. Таким чином, правопорядок тісно пов'язаний із правами і свободами людини, тому є недостатнім розумінням останніх виключно з точки зору позитивного права чи концепції природних прав людини. Вважається, що методологічною основою для розуміння прав і свобод людини, їх місця у системі конституційного права, є розуміння суті гідності людини, що наповнює права і свободи, залежно від типу цивілізації, моральним, релігійним змістом, визначає особливості наявних у суспільстві звичаїв [1, с.237].

Розглянемо також міру втручання у приватну автономію через принцип пропорційності. Автор погоджується з твердженням М. Савчина, що принцип пропорційності є поширеним у країнах Європи і також передбачався у проєкті Конституції України (ст.64), однак з політичних міркувань був

вилучений при її ухваленні. Цей критерій визначає домірність між здійсненням фундаментального права та необхідністю його обмеження. Саме критерій пропорційності забезпечує обґрунтований і легітимний характер обмежень прав людини. Придатність обмеження прав людини визначає лише законодавець, це не є прерогативою ні уряду, ні правосуддя.

Основними правилами функціонування цього принципу є:

а) адекватність засобів визначеній меті, тобто заходи, пов'язані з обмеженням прав людини, мають бути необхідними для досягнення законної мети;

б) неприпустимість надмірних обмежень, тобто заходи, пов'язані з обмеженням прав людини, не можуть застосовувати такі обмеження, які б посягали на сутність права, забезпеченого захистом відповідно до чинного законодавства;

в) неприпустимість сваволі, тобто держава не повинна припускатися сваволі по відношенню до приватних осіб;

г) заборона формалізму полягає у неприпустимості застосування права, що призводить до втрати його сенсу. Важливим в обмеженні надмірного формалізму є вирішення справи у розумні строки [1, с. 282–283].

На думку автора, аналізоване визначення міри втручання у приватну автономію через принцип пропорційності передбачає передусім можливість окремого особистого простору громадянина, за межі котрого державні повноваження не поширюються. Адже держава повинна діяти передусім для блага своїх громадян. Як зазначає С.Петров, теорія комплексних галузей права на сучасному етапі розвитку держави та права є повністю нежиттєздатною. Особливо яскраво ущерб названої теорії можна побачити через призму судової діяльності. Нині в Україні, як відомо, запроваджено чітку спеціалізацію органів судової влади (судів), яка виявляється у функціонуванні судів загальної юрисдикції, господарських та адміністративних судів. Інакше кажучи, кожен із названих судів розглядає окрему категорію спорів – або приватно-правові, або публічно-правові спори,

які впливають з відповідних матеріальних правовідносин. Таким чином, кожна галузь українського права має бути віднесена або до приватного, або до публічного права, оскільки у протилежному випадку буде неможливо встановити правову природу спірних правовідносин [30, с.11].

Викладене має безпосереднє відношення і до інформаційного права, у зв'язку з чим виникає питання про те, яку ж правову природу має названа галузь: приватну чи публічну? Відповідаючи на це питання зазначимо, що дійсно, інформаційні правовідносини можуть регулюватися як нормами цивільного, так і нормами адміністративного права, оскільки останні виникають як між приватними особами, так і між приватними особами та представниками публічної адміністрації. З огляду на вказане, можна дійти висновку, що інформаційне право складається фактично з приватно-інформаційного та публічно-інформаційного права, кожне з яких, відповідно, є складовим елементом (підгалуззю) цивільного та адміністративного права.

Категорія «інформаційне право» є свого роду правовою абстракцією, формою узагальнення, яка використовується для об'єднання в одне ціле приватно-інформаційного та адміністративно-інформаційного. У даному випадку категорію «інформаційне право» можна порівняти з категорією «право», яка, відповідно, поділяється на приватне та публічне право. Ми переконані, що подібний поділ має зберігатися не тільки для права взагалі, але і для його складових елементів, одним із яких виступає інформаційне право [31, с.57].

Таким чином, на сьогодні можна виділити щонайменше дві тенденції розвитку прав і свобод людини: по-перше, нині для багатьох держав світу, як і для України, важливими залишаються насамперед гарантовані, а не декларовані права та свободи людини. Останні лише дратують суспільство неспроможністю держави виконувати взяті на себе обов'язки перед людиною. По-друге, громадяни зацікавлені в розширенні легітимних і, головне, дієвих колективних форм та можливостей реалізації своїх прав і свобод не лише через вибори, а й через участь в інших формах

безпосередньої демократії (референдуми, народні законодавчі ініціативи, громадські слухання), участь в управлінні державними справами та справами місцевого самоврядування, участь у мирних заходах – зібраннях, мітингах, походах, демонстраціях.

Отож, в основу всіх інформаційних процесів, які відбуваються у суспільстві, покладено феномен інформації. Природа та закономірності розвитку інформації здебільшого визначають практику формування та розвитку інформаційного суспільства. Водночас, поняття інформації, яке є центральним у багатьох галузях науки, ще суперечливе. Досі не вдалося виробити універсальне визначення поняття інформації, її єдину й об'єктивну класифікацію, проте саме термін «інформація» активно використовується у теорії і практиці.

Право на інформацію, як і право на свободу думки, слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, є невід'ємними елементами системи прав людини, що при цьому мають великий взаємний вплив стосовно один одного. Так, сьогодні повноцінне життя людини, існування демократії немислиме без права вільно висловлювати свої думки, свої переконання без доступу до інформації, а отже, без самого права на інформацію. Право на інформацію та право на свободу думки, слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань є взаємопов'язаними між собою, про що свідчить їх законодавче закріплення в статті 34 Конституції України: «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» [32].

До складу права на інформацію належить також можливість кожного шукати, одержувати й поширювати різноманітну інформацію. Але такі права покладають на кожну людину відповідальність за зміст інформації.

Як зазначено вище – право на інформацію – одне із найважливіших конституційних прав людини. Водночас, право на інформацію має

багатоаспектний характер, що передбачає його диференціацію на ряд основних можливостей, які безпосередньо впливають із конституційних положень та основних принципів міжнародних угод. Це, по-перше, можливість доступу до інформації, яка реалізується забезпеченням кожного вільно збирати інформацію. По-друге, можливість вільно брати участь у інформаційному обміні та поширюванні інформації через конституційне право.

У наукових колах стосовно поняття права на інформацію склалося кілька точок зору. Найбільш поширеною є позиція щодо віднесення до права на інформацію досить широкого кола суб'єктивних прав у цій сфері. Так, М.Я. Муратов вважає, що право на інформацію охоплює право знати про створення і функціонування усіх конкретних інформаційних систем, що стосуються особистого життя громадянина; право надавати згоду на збирання інформації, що має особистий характер; право перевіряти достовірність такої інформації і спростовувати недостовірну інформацію; право на достовірну інформацію про стан навколишнього середовища тощо. Інші дослідники, зокрема Т.А. Костецька, А.І. Марушак, О. Чомахашвілі цілком поділяють таке твердження [33, с. 64–65]. Г. Красноступ до відносин, що є предметом регулювання інформаційного законодавства, відносить і такі, що пов'язані з електронним зв'язком, передачею даних; технічними засобами радіомовлення та телебачення; спеціальними телекомунікаційними системами; космічними та іншими видами зв'язку; тарифами, зборами, пільгами за послуги зв'язку; засобами масової інформації; реалізацією інформаційної політики України; інформаційною діяльністю та її видами; ліцензування інформаційної діяльності; захистом інформації; правом власності на інформацію та відповідальністю за порушення інформаційного законодавства [34, с.81–82].

С.Н. Шевердяєв виокремлює в науковій літературі два основних підходи до розуміння права на інформацію. Згідно з першим воно розглядається в площині проблематики відкритості, гласності діяльності державних органів.

Його метою є обґрунтування правових можливостей громадянина на отримання інформації, відомостей, якими володіють органи у зв'язку з реалізацією ними своїх повноважень. Представники другого підходу право на інформацію сприймають як комплексне суб'єктивне право громадянина, що складається з можливості вільно здійснювати будь-які операції з інформацією, як правило, безвідносно до її призначення і змісту. У деяких випадках йдеться про можливість поглинання цим правом інших суб'єктивних прав громадян у сфері обміну інформацією в суспільстві, таких як: свобода думки і переконань, свобода слова, свобода масової інформації [35, с.91–92]

Робінович П.М. розглядає право людини як певні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку в конкретно-історичних умовах, які об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку суспільства і забезпечені соціально зумовленими обов'язками інших суб'єктів [36, с.6] .

Якщо повернутись до проблем правового режиму інформаційних ресурсів у законодавстві України, то необхідно відмітити, що інформаційне суспільство, до якого неухильно йде Україна, потребує адекватного інформаційного законодавства: реформування публічно-правового порядку та регулювання суспільних інформаційних відносин на державному рівні, юридичного визначення найбільш важливих законних прав та виконання обов'язків [37, с.102]. Інститут правового режиму в праві є міжгалузевим та застосовується до різних сфер правового регулювання і об'єктів правових відносин. Найбільш розповсюджений інститут правового режиму застосовується у адміністративному праві. В словнику адміністративного права правовий режим визначений як «нормативно встановлені правила відносно певного предмета відносин чи ситуацій, які обов'язково повинні дотримуватися учасниками відносин з приводу даного предмета» [38, с.257]. На відміну від правового статусу, який визначає правове положення суб'єкта відносин, інститут правового режиму дає характеристику перш за все

предметам відносин. Тому цей інститут може застосовуватися до інформаційних ресурсів.

Правовий режим інформаційних ресурсів включає наступні найважливіші компоненти, які передбачені Концепцією формування системи національних інформаційних ресурсів України, а саме:

- створення умов для розвитку і захисту усіх форм власності на інформаційні ресурси і продукти (включаючи права інтелектуальної власності);
- регулювання створення реальних умов для інформаційного забезпечення громадян, органів публічної адміністрації, підприємств і організацій усіх форм власності;
- створення сприятливих умов на ринку інформаційних ресурсів, продуктів і послуг [39].

Проте, на думку автора, серед перелічених компонентів невістачає найосновнішого – порядку введення інформації до інформаційних ресурсів, тобто документування інформації та її систематизації за певними критеріями. Документування є обов'язковою умовою включення інформації до інформаційних ресурсів. Без цього компонента правовий режим інформаційних ресурсів є не повним.

Крім того, концепцією в окремий блок виділено забезпечення безпеки інформаційних ресурсів, де окремі заходи передбачають правовий захист згаданих ресурсів. На нашу думку, правовий захист інформаційних ресурсів також відноситься до компонентів правового режиму інформаційних ресурсів.

Але ж, серед зазначених вище компонентів правового режиму інформаційних ресурсів, останній – «створення сприятливих умов на ринку інформаційних ресурсів, продуктів та послуг», має незначне відношення до інформаційних ресурсів. Інформаційні ресурси, потрапляючи на інформаційний ринок, переходять в категорію «інформаційних продуктів», або просто товару, що є предметом регулювання норм цивільного права.

Тому, на нашу думку, цей компонент не треба відносити до складу правового режиму інформаційних ресурсів.

Отже, правовий режим інформаційних ресурсів повинен включати наступні компоненти:

- порядок документування інформації для введення її до складу інформаційних ресурсів;
- права власності на інформаційні ресурси (включаючи право інтелектуальної власності);
- забезпечення інформацією з інформаційних ресурсів громадян, органів публічної адміністрації та органів місцевого самоврядування, підприємств і організацій усіх форм власності відповідно до категорії доступу до неї;
- правовий захист інформаційних ресурсів.

На жаль, українське законодавство не містить законодавчого закріплення даного інституту, тому, виходячи з зазначеного, розглянемо наскільки існуюче законодавство України регулює вказані компоненти правового режиму інформаційних ресурсів.

Що стосується першого компонента, порядку документування інформації, жоден законодавчий акт України не визначає обов'язковою умовою включення інформації до складу інформаційних ресурсів її документування. Інформація може бути представлена у будь-якій матеріальній формі. Це можуть бути предмети, відбитки на камені, зріз дерев, що несе певні відомості, будь-яка візуальна інформація, запахи, шум тощо. Письмово виражена інформація може мати велику кількість джерел та носіїв. Тому, як вважає І.Л. Бачило, документована інформація являє собою особливу організаційну форму вираження інформації, особливим видом інформації [40, с.100].

Законом України «Про бібліотеки та бібліотечну справу» [41] і «Про обов'язковий примірник документа» [42], документ визначений як матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення

інформації, зафіксованої на папері, магнітній, кіно-фотоплівці, оптичному диску або іншому носіїві.

Статтею 27 Закону України «Про інформацію» документ визначений як передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фото-плівці або на іншому носіїві [43].

Документування, перш за все, формалізує інформацію за джерелом та метою її застосування. Отже, в процесі документування відокремленим за змістом відомостям надається певна структурна форма її представлення. Разом з тим, є доволіно зафіксована інформація без дотримання встановлених вимог, правил, яка використовується в науці та судовій практиці. В усіх цих випадках мова йде, як уже зазначалось, про організаційну форму представлення інформації незалежно від носія.

Можна погодитись з І.Л. Бачило в тому, що системна характеристика документа повинна включати наступні елементи:

1) змістовна (функціональна) характеристика, яка передбачає оцінку енергетичного потенціалу корисності, інтелектуального, цільового призначення документа або їх масиву. Це ставить проблему формулювання змісту та мети його використання, призначення (корисності) у часі та просторі, на перший план при створенні документа;

2) структурна характеристика документа передбачає визначення знакової форми вираження інформації, що міститься в ньому, а також оргтехнічне оформлення змісту та реквізитів згідно з стандартом, традиціями або іншими правилами;

3) комунікативна характеристика документа означає вид та форму її носія, що виконує роль акумулятора та комунікатора інформації. Тут можна розрізняти природні і штучні носії, що переносять дані в просторі [40, с.112].

Другим елементом правового режиму інформаційних ресурсів є право власності щодо них (включаючи право інтелектуальної власності). Право власності на інформацію, як зазначається в статті 38 Закону України «Про

інформацію» – тобто – це врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння користування і розпорядження, інформацією. Інформація є об'єктом права власності громадян, юридичних осіб і держави. Інформація може бути об'єктом права власності як у повному обсязі, так і об'єктом лише володіння користування чи розпорядження і власник інформації щодо об'єктів має право здійснювати будь-які законні дії.

Підставами виникнення права власності на інформацію є створення інформації своїми силами і за свій рахунок, договір про створення інформації, договір, що містить умови переходу права власності на інформацію до іншої особи.

Інформація, створена кількома громадянами або юридичними особами, є колективною власністю її творів. Порядок і правила користування такою власністю визначаються договором, укладеним між співвласниками, те ж саме стосується і інформації, створеної юридичними особами. Інформація, створена за кошти державного бюджету, є державною власністю. Власник інформації має право призначати особу, яка здійснює володіння, використання і розповсюдження інформації, і визначати правила обробки інформації та доступ до неї, а також встановлювати інші умови щодо інформації [43].

Інформація та інформаційні ресурси – це такі об'єкти, які володіють ознаками речових та інтелектуальних об'єктів. В цьому і полягає складність розподілу сфери впливу інститутів права речової власності та права інтелектуальної власності. З однієї сторони, вони об'єкти інформаційного характеру, з іншої – можуть представляти майновий інтерес [44, с.29–34]. Це обумовлює необхідність проведення спеціального дослідження цієї проблеми в рамках цивільного або інформаційного права.

Третя складова правового режиму інформаційних ресурсів – забезпечення інформацією з інформаційних ресурсів громадян, органів публічної адміністрації, місцевого самоврядування, підприємств і організацій усіх форм власності відповідно до категорій допуску до неї. У статті 28

Закону України «Про інформацію» законодавець визначає режим доступу до інформації, який передбачений правовими нормами: порядок отримання, використання, поширення і збереження інформації. За режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом.

Відповідно до статті 29 цього закону доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом: систематичної публікації в офіційних друкованих виданнях; поширення засобами масової інформації; безпосередньо надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Відповідно до статті 30 Закону інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну та таємну. Інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто, якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право власника на її захист [43].

Також слід звернути увагу на питання надання юридичної сили документам, отриманим із автоматизованих систем інформаційних ресурсів. Це питання є дуже актуальним, зокрема, для правоохоронних органів України, оскільки з інформаційних ресурсів одержують інформацію, що несе відомості про юридичні факти відносно певних осіб (наявність судимості чи скоєного правопорушення, автотранспорту, зброї тощо), які мають значення при вирішенні питань доказовості або кваліфікації скоєного правопорушення.

Четвертим компонентом правового режиму є правовий захист інформаційних ресурсів. У цій частині забезпечення інформаційних ресурсів правовим режимом реалізуються, перш за все, правила визначення та дотримання режиму категорії інформації за доступом. Крім того, захист інформаційних ресурсів залежить від дотримання правил роботи з інформаційними технологіями та засобами комунікації. Основними нормативними актами, що визначають правовий захист інформаційних

ресурсів в Україні, є Закони України «Про інформацію», «Про державну таємницю», «Про захист інформації в автоматизованих системах» тощо.

Правовий захист інформаційних ресурсів в Законі України «Про інформацію» передбачено розділом п'ятим, в якому визначаються гарантії охорони права на інформацію. Крім того, згаданий закон визначає види інформації за режимами доступу, що також підлягають правовій охороні [43]. Закон України «Про державну таємницю» регулює суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці з метою захисту національної безпеки України [45]. Метою Закону України «Про захист інформації в автоматизованих системах» є встановлення основ регулювання правових відносин щодо захисту інформації в автоматизованих системах за умови дотримання права власності громадян України і юридичних осіб на інформацію та права доступу до неї, права власника інформації на її захист, а також встановленого чинним законодавством обмеження на доступ до інформації [46]. Також певні норми правового захисту інформаційних ресурсів містять деякі підзаконні нормативно-правові акти вищих органів влади та міністерств і відомств. Крім визначених компонентів правового режиму, на нашу думку, можна до їх складу включити також компонент, як державна реєстрація інформаційних ресурсів. На жаль, такого компонента немає як в законодавстві, так і в реальності не існує державного реєстру інформаційних ресурсів.

Із викладеного можна підсумувати, що в українському законодавстві ще залишається багато проблем щодо інформаційних ресурсів, які торкаються різних галузей права (інформаційного, цивільного тощо). Як варіант, вирішення проблеми слід в одному законі (наприклад, Законі України «Про інформацію») визначити та законодавчо закріпити такий інститут, як правовий режим інформаційних ресурсів, що стане дієвим кроком на шляху правового регулювання формування та використання інформаційних ресурсів в державі.

1.2. Міжнародно-правовий досвід забезпечення доступу до публічної інформації

Інформаційна сфера представляє особливу сукупність інформації, інформаційної інфраструктури, суб'єктів, що здійснюють збір, формування, розповсюдження та використання інформації, має на даний момент дуже важливе значення.

В даний час в багатьох країнах простежується тенденція формування спеціального галузевого законодавства у сфері свободи отримання та розповсюдження інформації.

Сьогодні основні права і свободи людини, у тому числі право на інформацію, вже не є об'єктом внутрішньої компетенції окремої держави, а стали справою всього міжнародного співтовариства. Ці основні права і свободи відображені у низці найважливіших міжнародно-правових документів, що встановлюють загальнолюдські стандарти прав і свобод особи.

Саме глобальний інформаційний простір є результатом здійснення мільйонами людей у всьому світі свого визнаного міжнародного права на інформацію. У цьому сенсі глобальний інформаційний простір є об'єктом міжнародно-правового регулювання саме за допомогою договорів. Значення глобального інформаційного простору полягає не тільки в здійсненні права на інформацію, а й у здійсненні інших міжнародно-визнаних прав і свобод. Його унікальність в історії людства дає можливість назвати цей простір універсальною цінністю міжнародного надбання. Його можна охарактеризувати як загальний принцип спадщини людства. Реалізація права людини на інформацію безпосередньо залежить від правових норм, що регламентують інформаційні стандарти та режим використання об'єктів інформаційної інфраструктури, засобів масової інформації і комунікації. Для

цього повинні використовуватися відкриті, загальні стандарти, тобто стандарти, опубліковані для громадськості, що формуються широким колом зацікавлених осіб, і які не є власністю окремих комерційних структур. У свою чергу, міжнародна боротьба зі злочинністю у сфері інформації є важливою сферою діяльності щодо забезпечення прав людини в галузі інформації.

Слід зазначити, що міжнародно-правові документи є необхідним елементом нового світового правопорядку, вони посідають центральне місце в галузі міжнародного публічного права. Роль і значення цих документів неухильно зростає, і на сучасному етапі вони становлять складну, багатогалузеву глобальну систему, що охоплює практично всі види взаємодії держав. Необхідно підкреслити, що в системі міжнародних відносин міжнародно-правові документи виконують низку важливих правових функцій, насамперед, упорядкування міжнародних відносин та формування їхньої правової основи. Вони також сприяють стабільності міжнародного правопорядку, підтримці міжнародного миру та безпеки, розвитку міжнародного співробітництва на засадах рівноправності. Крім того, міжнародно-правові документи є важливим засобом забезпечення національних інтересів держави та захисту основних прав і свобод людини [47, с.11–12].

Для класифікації угоди, як міжнародно-правового документа, не має значення, укладена вона в усній чи письмовій формі, міститься така угода в одному або кількох документах. Його статус не залежить від конкретного найменування: договір, угода, конвенція, статут міжнародної організації, протокол. Для визнання того, чи є важливим документ, необхідно проаналізувати його зміст, тобто, з'ясувати, чи мали сторони намір взяти на себе міжнародно-правові зобов'язання.

Кожен міжнародний договір є не лише юридичною угодою, а актом вищих органів держави, який встановлює нові юридичні норми.

Важливою якістю договорів є стабільність їх норм, які впродовж тривалого терміну дії забезпечують велику передбачуваність у поведінці учасників, що є надзвичайно важливим для міжнародного правопорядку і має особливе значення для врегулювання життєво важливих для держав проблем.

Окрім цього, чітка визначеність договірних норм суттєво полегшує їхнє застосування, а також забезпечує належний контроль за їх виконанням. Особлива державно-правова процедура оформлення згоди на обов'язковість договору у формі ратифікації, підписання та ін. надає договірним нормам додатковий авторитет у внутрішньодержавній сфері, полегшує їх взаємодію з національним правом.

Сам міжнародний обмін інформацією здійснюється на основі міжнародно-правової бази, яка регулює виконання та обмін різних видів інформації. У міжнародно-правових договорах зазначена така особливість інформації, як належність її до специфічного ринку товарів. Міжнародні відносини в галузі інформації підпадають під регулятивні дії загальноновизнаних міжнародних принципів та договорів, які конкретизовані в міжнародних документах відповідної юридичної сили.

Таким чином, міжнародний договір – це міжнародна угода, укладена між державами у письмовій формі й урегульована міжнародним правом, незалежно від того, чи викладена така угода в одному документі, двох чи декількох, пов'язаних між собою документах, а також незалежно від її конкретного найменування [48].

З початком розбудови незалежності Української держави захист прав і свобод людини став одним з основних її пріоритетів. Саме відношення держави до прав і свобод людини є показником ступеня набуття нею демократичності. Разом з проголошенням незалежності наша держава обрала стратегічний напрям – Європейське Співтовариство. Цей шлях зумовлює приведення до відповідності не тільки нормативно-правової бази, а й організації забезпечення прав і свобод людини правоохоронними органами згідно із стандартами ЄС.

У другій половині ХХ століття права людини знайшли визнання як цінність, що належить усьому міжнародному співтовариству, й отримали обґрунтування в міжнародному та європейському праві, як правовий стандарт, до якого повинні прагнути всі народи і держави.

Міжнародні стандарти у правоохоронній сфері базуються на тому, що працівники цих органів керуються не тільки внутрішнім законодавством, а й активно звертаються до міжнародних актів. Бажаючи стати повноправним членом світового співтовариства, Україна приєднується до відповідних міжнародних конвенцій, що викликає необхідність імплементації їх у національне законодавство. Вивчення міжнародних стандартів у правоохоронній діяльності зарубіжних країн та впровадження цих стандартів у законодавство України, особливо у сфері інформаційного права, зумовлює актуальність даного дослідження.

Отже, інформація – це зміст повідомлення про сукупність явищ і подій, що представляють інтерес для зацікавлених осіб та організацій, підлягають реєстрації та обробці [49].

Основна функція інформації полягає в тому, щоб повідомляти суб'єкту про стан середовища, у якому він перебуває та здійснює трудову і інтелектуальну діяльність. Відповідно до цього, поряд із точністю, достовірністю, повнотою, оперативністю та іншими характеристиками інформації, однією із найважливіших є її доступність.

Режим доступу до інформації – це передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення й зберігання інформації. Режим доступу до інформації, що міститься у документах, визначається законами України. Варто зауважити, що поняття «доступ до інформації» не є тим самим, що доступ до документів. Щоб мати доступ до документів, спочатку потрібно отримати інформацію про їхнє існування. Тим самим для повноцінного доступу до інформації необхідно, щоб хтось надавав таку інформацію. З одного боку, влада мусить утримуватися від обмеження дій суб'єкта інформаційних правовідносин, зацікавленого в отриманні

інформації, а з іншого – сама має сприяти поширенню такої інформації, сповіщаючи про факти та події, які є предметом громадського інтересу [50]. Таким чином, можна підкреслити подвійність та суперечливість природи права на доступ до інформації.

Розрізняють пасивний та активний доступ до інформації, тобто, отримання інформації через створені органами державної влади канали комунікації та шляхом інформаційних запитів щодо отримання відомостей. Суттєвою складовою права на доступ до інформації є доступ до документів та доступ до публічних слухань – парламентських, урядових, судових тощо.

Загальна декларація прав людини є основним загальноприйнятим документом проголошення прав людини, обов'язковим для виконання всіма країнами-учасницями, як документ, що належить до процедурного міжнародного права. Ст. 19 Декларація прав людини гарантує не тільки право на свободу вираження поглядів, а й право на доступ до інформації [7]. Зазначені свободи можуть бути обмежені у випадках, визначених ст. 29 Загальної декларації, коли «це встановлено законом з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших осіб, задоволення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві» [7].

У Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, ратифікованому Україною у 1973 році, гарантії доступу до інформації сформульовані подібно до Загальної декларації прав людини, а саме: «..Кожен повинен мати право на свободу думки і слова: це право включає свободу збирати, отримувати і поширювати інформацію та думки різних видів усно, письмово чи друком, незважаючи на кордони...» [52].

Свобода слова та думки також забезпечується Конвенцією з прав людини [11], ратифікованою в Україні у вересні 1997 року, двома регіональними системами захисту прав людини, ст. 13 Американської конвенції з прав людини [53] та ст. 9 Хартії прав людини та народів Африки [54].

Посилаючись на Конвенцію з прав людини, Парламентська Асамблея Ради Європи схвалила Рекомендації № 854 (від 1979 р.) [11], які були адресовані Раді Міністрів України. Рекомендації закликали до вільного доступу до урядових документів та реалізації права на інформацію. Парламентська Асамблея переконувала країни-члени, які ще не схвалили нормативних актів про інформацію, доповнити національне законодавство відповідним регулюванням.

У статті 10 Конвенції з прав людини чітко зазначено, що в країнах-членах Ради Європи свобода доступу кожного до офіційних документів розглядається як засіб публічного нагляду за діями влади і як показник ступеня розвитку демократії. Для забезпечення свободи інформації та запровадження принципів вільного доступу до документів у Рекомендаціях Ради Міністрів України, схвалених у 1987 р., були визначені конкретні заходи щодо доступу до інформації, яка перебуває у розпорядженні органів державної влади. Згідно з положеннями згаданого документа для країн-членів ЄС є обов'язковими такі принципи:

1) усі громадяни країн-членів ЄС мають право скласти запит на інформацію, яка перебуває в розпорядженні органів публічної влади;

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

3) кожен запит на інформацію повинен бути розглянутий у визначений термін, а в разі відмови у наданні документів повинно бути чітко пояснено (обґрунтовано) причини відмови;

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

ООН визнає право на доступ до інформації, як складову права на свободу думки і слова.

У 2002 році Кабінет Міністрів Ради Європи прийняв детальну Рекомендацію стосовно доступу до офіційних документів, у якій проголошено загальний принцип доступу до офіційних документів: « Країни-учасниці повинні забезпечити право особи на доступ за запитом до офіційних документів, що належать органам державної влади» [55]. Цей принцип повинен застосовуватися в усіх без винятку випадках, без дискримінації на будь-якій основі, у тому числі на основі національності особи.

Рекомендація містить перелік можливих обмежень доступу до офіційних документів, а саме:

1) країни-учасниці можуть обмежувати право на доступ до офіційних документів. Ці обмеження повинні бути чітко визначені законом, служити розвитку демократичного суспільства та відповідати меті захисту. Обмеження допускається стосовно інформації про: національну безпеку, оборону та міжнародні відносини; громадську безпеку; запобігання, розслідування та переслідування злочинної діяльності; особисте життя та інші законні особисті інтереси; громадські чи приватні комерційні та інші економічні інтереси; рівність сторін судового процесу; екологічну безпеку; інспекцію, контроль та нагляд органів державної влади; економічну, грошову та валютну політику держави; конфіденційність нарад органів державної влади під час внутрішньої підготовки питання;

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

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

Також слід урахувати два важливих документи Article 19 – право громадськості знати: принципи законодавства про свободу інформації (Принципи Артикаля 19) та Модельний закон про свободу інформації (Модельний закон Артикаля 19) [56]. Ці документи ґрунтуються на порівнянні

світової практики регулювання питань вільного доступу до інформації та використовуються для аналізу інформаційного законодавства країн світу.

У Європі існує ще один базис для захисту права на інформацію – Заключний акт Конференції Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), прийнятий 1 серпня 1975 р. Цей Акт ще раз підтвердив усі зобов'язання, які були зазначені в Загальній декларації та Міжнародних пактах з прав людини. Новим елементом у цьому документі є створення механізмів співпраці країн на практичному рівні щодо скасування будь-яких бар'єрів та обмежень вільного обігу інформації між суспільствами. Документ також запровадив загальноприйняті стандарти щодо збирання та поширення інформації у сфері комерції та промисловості, захисту довкілля, наукових досліджень.

Закріплення права на доступ до інформації широко відображено в Йоганнесбурзьких принципах, які були ухвалені 1 жовтня 1995 року групою експертів із міжнародного права, національної безпеки та прав людини, скликаною Article 19 [56]. Цей документ складається з 25 принципів, які визначають право на свободу інформації, обмеження свободи слова, обмеження свободи інформації, засобів правового захисту права на свободу інформації.

Принципом 11 – «Загальні норми доступу до інформації» - передбачено, що «кожна особа має право одержувати інформацію від органів влади, а також інформацію стосовно національної безпеки. На це право не можна накладати жодних обмежень на підставі захисту інтересів національної безпеки, хіба що уряд зможе довести, що це обмеження приписане законом і є необхідним у демократичному суспільстві для захисту законних інтересів і національної безпеки».

Міжнародна організація «Article 19» також розробила принципи законодавства про свободу інформації, щоб встановити стандарти, на основі яких будь-хто може визначити, чи насправді закони його країни дозволяють мати доступ до офіційної інформації [56]. До таких принципів належать:

1. Принцип максимального оприлюднення: «Законодавство про свободу інформації повинно керуватися принципом максимального оприлюднення». Принцип встановлює презумпцію, яка полягає в тому, що вся інформація, яку зберігають державні органи влади, підлягає оприлюдненню і що цю презумпцію може бути подолано тільки в дуже обмеженій кількості випадків. Якщо державна влада намагається заборонити доступ до інформації, вона повинна нести відповідальність щодо обґрунтування відмови на кожному етапі розгляду справи. Інакше кажучи, державна влада повинна довести, що інформація, яку вона хоче приховати, підлягає під сферу режиму винятків.

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

- оперативна інформація про те, як публічна адміністрація функціонує, включаючи кошти, цілі, перевірені рахунки, стандарти, досягнення тощо, особливо, якщо орган надає безпосередні послуги суспільству;
- інформація на будь-які запити, скарги чи інші безпосередні дії, які члени суспільства можуть здійснювати щодо цієї публічної адміністрації;
- інструкції стосовно процедур, через які члени суспільства можуть втрутитися в основну політику чи внести законодавчі пропозиції;
- визначення типів інформації, якими володіє ця інституція, і форми, у яких ця інформація зберігається;
- зміст будь-яких адміністративних чи політичних рішень, що впливають на суспільство, разом із причинами прийняття подібних рішень і матеріали щодо обґрунтування їх необхідності.

3. Стимулювання відкритого уряду: «Публічні органи повинні активно сприяти відкритому уряду». Інформування громадян про їхні права і

сприяння культурі відкритості уряду є головним, що має на меті здійснення законодавства про свободу інформації.

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

- інформація повинна мати відношення до легітимної мети, передбаченої законом;
- оприлюднення інформації повинно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди вказаній легітимній меті;
- шкода, яка може бути заподіяною вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації.

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

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

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

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

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

Право на доступ до інформації повинно забезпечуватися насамперед наявністю відповідного ефективного законодавства, що є правовою підставою забезпечення здійснення конституційного права людини на свободу інформації, а також наявністю реальних механізмів здійснення цього права.

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

У 1966 році прийнято Закон Сполучених Штатів Америки про свободу інформації, у якому були представлені нові інтерпретації і нові легітимні форми захисту свободи інформації. У 1970 р. аналогічні закони були прийняті у Данії і Норвегії, у 1973 р. – в Австрії, у 1978 р. – у Франції і Нідерландах, 1982 р. – в Австралії, Новій Зеландії і Канаді, у 1990 р. – в Італії, у 1992 р. – в Угорщині, у 1993 р. – у Португалії, у 1994 р. – у Бельгії, у 1997 р. – в Ірландії і Таїланді, у 1998 р. – у Кореї й Ізраїлі, а у 1999 р. – у Чеській Республіці і Японії, у 2001 р. – у Польщі. У згаданих країнах відкритість стала законним принципом, а таємність – винятком [51, с.68].

Після розпаду тоталітарного режиму в країнах Центральної і Східної Європи з'явилися сприятливі умови для запровадження інституційних механізмів захисту свободи інформації. Той факт, що практично в усіх країнах були прийняті нові конституції та запроваджена сучасна правова система, дав можливість поставити питання свободи інформації на центральне місце в законодавстві.

Право на доступ до інформації, яка знаходиться у розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування, є однією зі складових права на інформацію та закріплене у статті 34 Конституції України, відповідно до

якої «кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір» [32]. Також ця стаття окреслює ті випадки, за умов яких це право може обмежуватися, а саме « 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». Наведені обмеження встановлені законом, але відсутня вимога статті 10 Європейської конвенції захисту прав людини та основоположних свобод, відповідно до якої ці обмеження є необхідними в демократичному суспільстві. Якщо, для порівняння, узагальнити та систематизувати обмеження до доступу до публічної інформації різних країн, то будемо мати наступні: в інтересах захисту національної безпеки; з метою захисту економічних інтересів держави; з метою дотримання правопорядку; в інтересах розвитку і захисту міжнародних відносин; для забезпечення належної процедури прийняття рішень. Тобто, це перелік суспільних інтересів, заради яких законодавство різних країн допускає відхилення від принципу вільного доступу до інформації. Як правило, кожна країна має конкретно визначений обсяг інформації, доступ до якої є обмежений, що регулюється законами про державну таємницю.

Тут Є.Захаров пропонує свій шлях вирішення недосконалості, навівши два принципи, які, на його думку, бажано було б втілити в сучасне законодавство: «Перший – принцип максимального оприлюднення: вся інформація, яку зберігають державні органи влади, підлягає оприлюдненню, виключення можуть бути тільки для дуже обмеженого числа випадків. Другий принцип характеризує вимоги щодо обмежень: а) виключення повинні бути ясними, б) описуватися вузько, в) підлягати суворому контролю на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси». А саме: відмова державного органу оприлюднити інформацію є виправданою, якщо,

по-перше, інформація має відношення до легітимної мети, передбаченої законом, по-друге, її оприлюднення має дійсно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди легітимній меті, і, по-третє, яка може бути заподіяною вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації» [57]. Із цих принципів ясно, що перелік відомостей, які входять до кола обмежень, повинен чітко визначений у вузькому сенсі та обов'язково оприлюднений.

Згідно зі статтею 32 Конституції України, 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 прав людини.

Окремі аспекти права на доступ до інформації регулюються статтями 32, 50, 57 Конституції України. Так, частина 3 статті 32 передбачає право знати інформацію про себе. Частина 2 статті 50 гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Врешті, стаття 57 гарантує кожному право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення, є не чинними. Хотілося б наголосити на невідповідності цього положення та Указу Президента від 10 червня 1997 року № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», зокрема стаття 7 «Акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися за рішенням відповідного органу. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність» [58]. Прийняття Цивільного кодексу України, який серед об'єктів прав називає інформацію, присвячує низку норм різним видам інформації, праву на

інформацію, приділяє увагу комерційному значенню інформації в нових економічних умовах, є явищем безперечно прогресивним.

Стаття 200 ЦК України вперше у кодифікованому акті дає визначення інформації як документованих або публічно оголошених відомостей про події та явища, що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі, і передбачає захист прав власника таких відомостей, застосовуючи широке поняття інформації, яке не підпадає під охорону норм авторського, патентного або іншого спеціального законодавства [59]. Аналогічне визначення дається і у статті 1 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року.

Незважаючи на те, що, відповідно до статті 200 нового ЦК України, інформація є об'єктом цивільних прав, зокрема, одним із видів нематеріальних благ, реальне встановлення монопольних прав на інформацію залишається проблемою. Необхідність забезпечення суспільних інтересів примушує законодавця в деяких випадках вводити особливий режим поширення і використання інформації. Зокрема, дістають своє правове регулювання такі види інформації, як державна таємниця, конфіденційна інформація, інформація в автоматичних системах тощо.

Право на свободу інформації на підставі статті 64 Конституції України може бути обмежене в умовах воєнного або надзвичайного стану, однак право знати свої права та обов'язки (стаття 57) не може бути обмежене навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси громадян, права та інтереси юридичних осіб, а Закон закріплює основні принципи інформаційних відносин: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захист інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Відповідно до Закону право на інформацію охороняється і держава гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин рівні права та можливості доступу до інформації. Також ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом. Суб'єкт інформаційних відносин може вимагати усунення будь-яких порушень його права на інформацію.

Розглядаючи питання щодо реалізації права на доступ до інформації, слід відмітити Закон України «Про звернення громадян» та Закон України «Про доступ до публічної інформації». Закон України «Про звернення громадян» передбачає, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб, відповідно до їх функціональних обов'язків, із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [60]. Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес [61].

Під публічною інформацією мається на увазі відображення та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Зауважуємо, що особливістю цього Закону є те, що він не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні

ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом.

Насамперед, варто відзначити, що право на звернення та право на доступ до інформації тісно пов'язані між собою. Право на звернення – це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заява (клопотання) і скарги (ст.3 Закону України «Про звернення громадян») до суб'єктів владних повноважень, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації. Під запитом на інформацію розуміється прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні (ст.19 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Проте, дуже часто виникають проблеми щодо розмежування звернення громадянина та запиту на інформацію. Отримавши лист від громадянина, суб'єкту владних повноважень, об'єднанням громадян, підприємствам, установам необхідно звернути увагу в першу чергу, які питання порушуються у листі. Наприклад, звернення стосується відстоювання прав і законних інтересів громадянина та пропозицій до діяльності суб'єктів владних повноважень, викриття їх недоліків (зауваження) в роботі. А в запитах на інформацію мова йде про надання публічної інформації, якою володіє або повинен володіти її розпорядник.

Крім того, між зверненням і запитом є відмінності, а саме – порядок оформлення, процедура реєстрації та обліку, а також порядок отримання інформації тощо. Закон України «Про звернення громадян» передбачає право на звернення громадянина через подання звернень, у якому має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу,

якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення може бути подано як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне).

Відповідно до цього Закону громадяни мають право, зокрема, особисто викладати аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги; одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємності розгляду заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Щодо доступу до публічної інформації, то запитувачами публічної інформації, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», є фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи. Громадянин має право звернутися до розпорядника інформації із запитом індивідуальним або колективним незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причин подання запиту.

Водночас, запит може подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі та повинен містити: ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст, підпис і дату за умови подання письмового запиту. При цьому, для спрощення процедури оформлення письмових запитів особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на його офіційному веб-сайті. Якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості) особа не може подати письмовий запит, його має

оформити відповідальна особа, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала.

Інший важливий момент це те, що вказаний Закон зобов'язав розпорядників інформації визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати, записувати на будь-які носії інформації, а також мати спеціальні структурні підрозділи або призначити відповідальних осіб для забезпечення доступу до інформації.

Також Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює право кожної особи: знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, встановлених законом; доступ до інформації про неї, яка збирається та зберігається; вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання, використання чи зберігання якої здійснюється з порушенням вимог закону; на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав і законних інтересів; на відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про цю особу з порушенням вимог, зазначених законом [61].

Слід відмітити, що для забезпечення збереження та доступу до публічної інформації документи, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень, підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має надати відповідь не пізніше 5 робочих днів з дня отримання запиту. Разом з цим, строк розгляду запиту розпорядник інформації може продовжити до 20 робочих днів у разі, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних. Про продовження строку

розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

У разі, якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

Водночас, відповідно до статті 20 Закону України «Про звернення громадян» звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому, загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів, а на обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну. Звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку.

Слід відзначити, що звернення розглядаються органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян посадовими особами безоплатно. Розгляд запитів на інформацію здійснюється безкоштовно. Однак, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більше як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк у розмірі, визначеному розпорядником в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. Якщо розпорядник інформації не

встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно. Проте, при наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата не стосується копіювання та друку.

Також слід звернути увагу на те, що як на звернення, так і на запит особи може бути надана відмова у наданні інформації. Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Рішення про відмову в розгляді такого звернення доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон України «Про звернення громадян» і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення. Однак, в Законі України «Про доступ до публічної інформації» передбачені виняткові випадки відмови в задоволенні запиту розпорядниками інформації: коли він не володіє інформацією і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит, або коли інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом, або особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком, а також у разі недотримання вимог до запиту на інформацію.

У відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд інформаційного запиту, дату відмови, мотивовану підставу відмови, порядок оскарження відмови та підпис. Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі. Водночас, Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачається, що відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Підсумовуючи наведене, слід відмітити, що із прийняттям Законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про внесення змін до

Закону України «Про інформацію» (нова редакція) вбачається гарантованість кожній особі у відкритості, доступності інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, шляхом вільного її отримання (через звернення чи через запит на інформацію) для забезпечення своїх потреб і законних інтересів.

Як уже відмічалось, доступ до відкритої інформації регулюється Законом України «Про інформацію», який набув чинності 2 жовтня 1992 року. Дія цього Закону поширюється на інформаційні відносини, що виникають у всіх сферах життя і діяльності суспільства та держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації. Закон визначає інформацію як «документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві» [43].

У статті 5 Закону «Про інформацію» основним із принципів інформаційних відносин є правомірність їх одержання, використання, поширення тощо. Тобто, чітко окреслюється той факт, що не повинно виникати особливих перешкод у вільному доступі до інформації, за умов, що особи не будуть порушувати норми діючого законодавства та права.

Стаття 10 окреслює гарантії права на інформацію, де зазначено, що суб'єкти владних повноважень повинні надавати можливість вільного доступу до різного типу даних, здійснювати контроль за додержанням законодавства про інформацію, та «інформувати про свою діяльність та прийняті рішення», а стаття 21 визначає засоби оприлюднення інформації державних органів, органів місцевого та регіонального самоврядування.

Стаття 29 забороняє обмеження доступу до відкритої інформації, хоча й передбачає переважне право на одержання інформації громадянами, яким інформація потрібна для виконання своїх професіональних обов'язків. Але це, в свою чергу, робить нелогічною статтю 43 про рівні права всіх учасників інформаційних стосунків.

Перелік документів та інформації, яка не підлягає передачі для ознайомлення, міститься в статті 37, зокрема: інформація, яка визнана

державною таємницею; інформація про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ та судових органів у тих випадках, коли її розголошення може зашкодити оперативним заходам, розслідуванню чи порушити право на справедливий та об'єктивний розгляд справи судом, створити загрозу життю чи здоров'ю будь-кого; інформація, що стосується приватного життя громадян; внутрішньовідомча службова кореспонденція, пов'язана з процесом прийняття рішень, які ще не прийняті; інформація фінансових установ, що підготовлена для контрольно-фінансових відомств; інформація, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими та нормативними актами.

Деякі статті Закону «Про інформацію» мають нечітке формулювання, що забезпечує дворівневість їх розуміння. Наприклад, стаття 32, що стосується запиту про інформацію, зобов'язує державні установи «надавати інформацію, що стосується їхньої діяльності, письмово, усно, по телефону чи використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб» [43]. Таке формулювання робить можливим не надання, наприклад, письмових відповідей на запити, обґрунтовуючи відмову посиланням на публічні виступи посадовців свого відомства. Хоча ця стаття визначає запит як письмове звернення, що передбачає конкретну відповідь в письмовій або усній формі, тобто форма відповіді визначається автором запиту.

На сьогодні Закон «Про інформацію» можна вважати застарілим, оскільки він не має змоги відповідати потребам сучасного інформаційного суспільства. Зокрема, якщо порівнювати його положення із міжнародними стандартами, то можна зробити висновок, що вони мають суттєві розбіжності та невідповідності. Наприклад, не знайшов свого втілення в законі принцип, передбачений п.2 Рекомендації Rec (2002) Комітету міністрів Ради Європи від 21.02.2002 р. «Про доступ до офіційних документів», де наголошується, що якщо до частини інформації офіційного документа застосовується обмеження, то орган державної влади повинен надати всю іншу інформацію, яка міститься у цьому документі.

Також в Законі «Про інформацію» відсутній принцип Європейського суду з прав людини, який наголошує, що обмежена інформація про публічну особу за обсягом повинна бути значно менша, ніж про особу приватну. Шлях вирішення цього недоліку запропонували члени Харківської правозахисної групи, а саме такого змісту: «інформація про особу громадянина, який претендує на виборну державну посаду, обіймає її або обіймав її раніше, не становить державної та іншої передбаченої законом таємниці, не належить до конфіденційної інформації і може бути опублікована в будь-якому випадку». Переконані, що тільки тоді виборець зможе отримати повну інформацію про кандидатів і зробити обґрунтований вибір. Закріплення даної норми в законі є необхідним, оскільки, як показує практика, досить часто органи влади відмовляються надати інформацію про кандидатів у депутати, або про депутатів, посилаючись на те, що ця інформація є конфіденційною [62]. Прийняття до уваги даної норми насправді необхідно, оскільки влада є народ, то й вибір народу повинен бути максимально суб'єктивним. Особа, що претендує на публічну посаду, повинна розуміти, що потрібно буде максимально оприлюднити інформацію про свою діяльність, політичні уподобання, біографічні дані тощо. До того ж, відповідно до положення, передбаченого статтею Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (п.8 статті 36), однією із умов реєстрації кандидатів у депутати є заява про згоду на оприлюднення біографічних відомостей.

Невирішеним є питання оприлюднення відомостей про доходи сімей кандидатів у народні депутати, адже згідно з законодавством, депутати повинні декларувати лише свої доходи, в той час як доходи членів їх сімей залишаються « у тіні». Непоодинокі такі випадки, коли депутати, щоб приховати інформацію про майно і кошти від громадськості, оформляють юридично його на дружину, сестер, братів тощо. Отже, це свідчить про необхідність введення норми у Закон, яка б передбачала оприлюднення матеріального стану не тільки самого депутата, але і його родини.

Зокрема, Законом України «Про інформацію» не передбачено звільнення від відповідальності «whistleblowers» (свистунів), тобто осіб, які розкрили інформацію з добрими намірами, оскільки вважали, що втаємничення подібної інформації спричиняє шкоду суспільним інтересам. Наприклад, в Сполучених Штатах Америки з метою захисту державних службовців від адміністративних репресій, у випадку, якщо службовцями були викриті порушення закону або службові зловживання, у 1978 р. було прийнято «Закон про викривальників», відповідно до якого державні службовці можуть розголошувати факти, що викривають порушення закону, постанови або інструкції.

Якщо розглядати суб'єктів інформаційних відносин, то в Законі «Про інформацію» є багато суперечностей, зокрема, проаналізувавши статтю 9, зрозуміло, що іноземці, особи без громадянства, іноземні держави, міжнародні неурядові організації не можуть наділятися правом на інформацію. В той же час, стаття 7 наголошує, що «суб'єктами інформаційних відносин, відповідно до цього Закону, можуть бути також інші держави, їх громадяни та юридичні особи, міжнародні організації та особи без громадянства» [43]. Виходить, що стаття 9 обмежує право на інформацію, а стаття 7 не встановлює обмежень щодо суб'єктів. До того ж, відповідно до статті 26 Конституції України, «іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятком, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України» [32]. Але якщо брати до уваги той факт, що на практиці застосовується саме стаття 9 Закону, то маємо саме ті ж невідповідності та суперечності.

Варто наголосити також, що сучасна епоха – епоха інформаційного суспільства, та одним із зручних і пріоритетних джерел інформації є мережа Інтернет. У Законі майже не зазначений спосіб пасивного доступу до інформації, а саме «відповідно до ч.3 ст.21 Закону України «Про

інформацію», «інформація державних органів та органів місцевого самоврядування доводиться до відома зацікавлених осіб шляхом: опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій; опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні засоби масової інформації; оголошення її під час публічних виступів посадових осіб». При цьому, частина 1 статті 29 передбачає, що доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом: систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках); поширення її засобами масової комунікації. Таким чином, Закон не встановлює обов'язку оприлюднювати інформацію на відповідних веб-сторінках, що робить доступ до інформації максимально незручним.

Для реалізації права на доступ до інформації дуже суттєвими є питання відповідальності. Цьому присвячені статті 35, 48 про порядок оскарження протиправних дій державних установ у сфері інформації. Відповідно до Закону такі дії можуть бути оскаржені або в державній установі вищого рівня, або в суді. Окрім того, стаття 47 передбачає дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України, в тому числі й за необґрунтовану відмову від надання інформації та необґрунтоване віднесення інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом. Це дуже важливий момент, тому що невідомі випадки серйозних розглядів зазначених порушень, особливо на судовому рівні, хоча випадки невмотивованих відмов у наданні інформації у відповідь на запити та наведення інформації до закритого характеру без вагомих підстав зустрічаються доволі часто.

Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого Конституцією України права на доступ до інформації. Він дозволяє вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати

недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів тощо.

Вимоги до оформлення звернень викладено у статті 5 (обов'язкові реквізити), та у статті 6 (мова звернень і відповідей на них) першого розділу. Другий розділ Закону містить відомості, що регулюють порядок розгляду пропозицій, заяв, скарг громадян (ст. 14-16), терміни їх подання та оприлюднення (ст. 17,20), порядок організації особистого прийому громадян (ст. 22,23). Третій розділ містить статті, що визначають відповідальність за порушення законодавства стосовно звернень громадян.

Зокрема, можна стверджувати, що прагнення до інформаційної відкритості, прозорості в діяльності державних установ та інших юридичних осіб знайшло своє втілення саме в Законі України «Про звернення громадян». Стосовно регулювання доступу до публічної інформації, саме прийняття 13 січня 2011 року Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало дуже важливою подією у суспільно-політичному житті України. Однак, і в ньому міститься ряд недоліків і суперечностей. Цей Закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» містить норми, які виходять за рамки предмету його регулювання, що спричиняє виникненню дисбалансу між його нормами і положеннями інших законів України стосовно регулювання права на доступ до інформації. На думку Головного юридичного управління Верховної Ради України, «пропонований спосіб породжує невизначені правові наслідки, всупереч статтям 124 і 147 Конституції України повноваження судової влади щодо встановлення неконституційності чи незаконності правової норми у такий спосіб, на нашу думку, перекладається на суб'єкта її правозастосування» [63].

Стаття 1 містить визначення публічної інформації – «публічна інформація, це відображення та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом» [61], та відкритим залишається питання, чи можна вважати «задокументованою» ту інформацію, що не містить тих чи інших традиційних реквізитів (наприклад, підпис, дата). Окрім того, у визначенні вказані «власники» та «розпорядники публічної інформації», але у Законі загалом не має вказівки про право власності на публічну інформацію.

Принципи діяльності, вказані у статті 4, частково співпадають за змістом із її метою, зазначеною у статті 2, що не зовсім правильно. На думку заслуженого юриста України І.Усенка, стаття 2 не досконала, тому що: «у пункті 2 цієї статті слід було сказати і про «вільний пошук» інформації. При цьому, мало сказати, що обмеження вільного пошуку, поширення і отримання інформації встановлюються лише законом. Доцільно дещо обмежити повноваження законодавця і зазначити з якою метою це може бути зроблено. Загалом, ця норма має принциповий характер і виходить за межі регулювання рецензованого закону» [64].

Також у статті 6 (ч.2) Закону наголошено «обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог...» [65], і перелічуються вимоги. Виникає питання, обмеження доступу здійснюється при наявності всіх пунктів, або ж достатньо одного із них. Якщо розглядати питання ефективності механізмів реалізації права кожного громадянина на доступ до інформації, то відповідно до змісту статті 6 (п.2), обмеження доступу до інформації здійснюється тоді, коли розголошення інформації може задати істотної школи національній безпеці, територіальній цілісності держави та ін. Але хто буде визначати завдає інформація шкоди, чи ні – Закон чітко не називає. Частина 7 статті також

залишає ряд питань, в ній вказано «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений» [66]. Не зрозуміло, як реалізується це положення на практиці, яким чином здійснюється обмеження доступу до інформації, а не до документа в цілому, якщо документ містить таку інформацію.

Стаття 7 мала б стосуватись не питань конфіденційної інформації загалом, а лише питань доступу до публічної інформації, що містить персональні дані, адже цей Закон стосується конкретно публічної інформації, і є не зовсім доречним окреслювати настільки загальні поняття.

Щодо статті 8 Закону «Про доступ до публічної інформації», І Усенко звертає увагу на невідповідність, а саме: «у частині 1 не зовсім зрозумілим є термін «професійна таємниця», який до того міститься лише у Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» і стосується лише осіб та органів, що здійснюють регулювання ринку фінансових послуг. Як видається, розробники Закону вкладали у цей термін ширший зміст, але у черговий раз забули, що йдеться про інформацію загалом, а про публічну інформацію, створену передусім суб'єктами владних повноважень, і лікарська, адвокатська, комерційна та інші таємниці сюди не належать» [68]. Тобто стаття не до кінця продумана і логічна, що не припустимо для Закону.

Також стаття 10 містить в собі положення, які виходять за межі регулювання цього Закону. Фактично, в тексті можна було б залишити лише положення п.2 і п.4 частини 1, п.1 частини 3 і частини 5, а все інше не має прямого відношення до питання доступу до інформації про особу в рамках доступу до публічної інформації.

Стаття 11 «Захист особи, яка оприлюднює інформацію» потребує деякого перефразування, оскільки, наприклад, словосполучення «керуються добрими намірами» дуже абстрактне та потребує уточнення, у різних людей добрі наміри різні. Також поняття «серйозна загроза» фактично для кожної

людини несе свій, конкретний сенс, тому необхідно або змінити це словосполучення більш вдалим, або вилучити його зовсім.

Суперечливим є і пункт 2 частини 2 статті 18, оскільки в ньому передбачено надання доступу до системи обліку за запитом, але така правова норма повністю суперечить Закону України «Про захист персональних даних». При цьому, п.12 ч.1 цієї статті, згідно з яким система обліку має містити форму та місце зберігання документа, не несе в собі особливої релевантності, оскільки доречнішим було б зазначити не лише місце зберігання, а й місце оприлюднення документа. Стосовно частини 3 статті 22, то, на нашу думку, її доцільно доповнити реченням «не дозволяється перенаправляти запит суб'єктам господарювання та іншим фізичним або юридичним особам, які не є розпорядниками інформації відповідно до цього Закону». Цю норму треба буде також підкріпити встановленням юридичної відповідальності за її порушення. [66]. Це логічне та доцільне зауваження з точки зору реалізації на практиці законодавства України та багатьох випадків відмов і відстрочок в задоволенні запитів.

Таким чином, Закон України «Про доступ до публічної інформації» можна оцінити позитивно, а ряд недоліків, що потребують виправлення, належать здебільшого до неясного та недостатньо чіткого вираження принципів міжнародного і європейського права.

Закон «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», зокрема, стаття 2, зобов'язує органи державної влади та місцевого самоврядування надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечити журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю», не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес. Існує низка офіційних видань. Так, прийняті Верховною Радою України закони і постанови друкуються в офіційних виданнях – у

«Відомостях Верховної Ради України» та парламентській газеті «Голос України». З 1997 року почав виходити друкований орган Міністерства юстиції – «Офіційний вісник України», який містить усі зареєстровані в Єдиному реєстрі Міністерством юстиції нормативні акти без обмежувальних грифів доступу. Це стосовно державних засобів масової інформації. Недержавні ж засоби масової інформації можуть оприлюднювати офіційні документи органів державної влади та місцевого самоврядування тільки на підставі угоди між органом, що прийняв документ, та редакцією ЗМІ відповідно до статті 22 Закону.

На сьогодні тексти деяких законопроектів можна знайти на сайті Верховної Ради www.rada.gov.ua, на сайті Інституту законодавства при Верховній Раді www.legality.kiev.ua. Повністю простежити за законопроектною роботою, починаючи з моменту реєстрації поданого законопроекту в парламенті, можна в платній комп'ютерній правовій системі «Ліга-Закон», яка містить усі зареєстровані Міністерством юстиції акти.

Також варто приділити увагу проекту Закону України «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» та коментаріям фахівців до нього. Зокрема, даний законопроект охарактеризовано «актуальним, концептуально цілісним й політично назрілим» [67], але це не позбавило його термінологічних недоліків на фоні актуальності, збалансованості, доречності та раціональності нормативного потенціалу. Є не дуже доречним те, що в законопроекті висвітлено порядок звернення громадян та порядок отримання інформації про органи державної влади за запитом, адже існує нормативно-правовий акт, що регламентує ці питання – Закон України «Про інформацію».

Даний законопроект в якості суб'єктів інформаційних правовідносин визнає лише громадян України та юридичних осіб (стаття 1), що суперечить статті 34 Конституції України, де визначено інформаційні права та свободи людини (в тому числі іноземців). Як зазначалося вище, недоліки даного законопроекту зведені, зокрема, до термінологічних аспектів, а саме: в статті

4 говориться про те, що громадяни та юридичні особи мають право вільно отримувати інформацію про органи державної влади та їх посадових осіб «на платній основі». На нашу думку, тут стилістично краще написати «платній» [68]. Інформування громадськості повинно не тільки бути замовлено інтересами окремих осіб, а й становити повноцінну функцію державного органу. Оскільки держава здійснює свою діяльність на кошти, які збирають з громадян-платників податків, то доцільніше було б загальні інформаційні послуги, про які йдеться в законопроекті, надавати громадянам за спеціальною статтею бюджету. Що ж стосується інших інформаційних послуг, які окреслені в законопроекті, а саме «порівняльні довідки, таблиці, довідки про процентне співвідношення» [68], то вони могли б надаватись за окрему плату.

Стаття 6 (ч.2) містить твердження: «не підлягають оприлюдненню відомості, поширення яких може зашкодити безпеці особи чи нормальній діяльності органу державної влади, а також відомості, що можуть бути використані для вчинення злочинів» [60], перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України. Це визначення є не зовсім коректне, наприклад, «якщо якийсь терористичне угруповання чи окремих зловмисник плануватиме замах на конкретну державну посадову особу, то цій останній може зашкодити навіть просте оприлюднення розкладу її робочих годин, даних про кінець відпустки або початок робочого тижня» [60], та можливість Кабінетом Міністрів України засекречувати окремі відомості на свій вибір буде сприяти зниженню рівня доступності офіційних даних для громадян.

«Додатковою гарантією доступу до інформації, на наш погляд, є покладення на орган державної влади, якому адресований інформаційний запит в разі, якщо надання запитуваної інформації здійснює інший орган державної влади, обов'язку направляти інформаційний запит до цього органу й повідомити про це зацікавлену особу» [60]. Таким чином, стаття 15 (п.2 ч.1) законопроекту, згідно з яким «в наданні інформації про органи державної влади може бути відмовлено, якщо надання запитуваної

інформації здійснюється іншим органом державної влади» потребує змін та доробки. У статті 22 (ч. 2) зазначено «оприлюднення біографічних відомостей проводиться шляхом публікацій цих відомостей в пресі, повідомлення їх по радіо та телебаченню» [61], що було б доречно доповнити словами « оприлюднення на веб-порталах органів державної влади» [67].

Реформування органів прокуратури, як одного з ключових державних органів, проводиться в Україні за попередніми зобов'язаннями, взятими на себе нашою державою, ще на початку двохтисячних років. Так, Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1244 від 26 квітня 2001 року «Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації» зобов'язала українські органи влади змінити роль та функції прокуратури України з метою забезпечення їх відповідність європейським стандартам [78]. Є.М. Попович зазначає, що побудова в Україні правової соціальної держави, обраний курс на вступ до Європейського Союзу, адаптація законодавства України до законодавства ЄС, правові засади якої визначені Законом України №1629-IV від 18 березня 2004 року [87], обумовлюють необхідність удосконалення правової бази функціонування органів прокуратури України [66, с.20]. Завершення реформування органів прокуратури, відповідно до норм і стандартів Європейського Союзу, вимагає також стратегія національної безпеки України [88]. З врахуванням таких глобальних реформ і стоїть питання відповідності правового регулювання обігу інформації з обмеженим доступом у роботі органів прокуратури, що відповідає вимогам ЄС. [89, с.110–111].

Слід зазначити, що саме запропонований проєкт в разі його прийняття зможе стати законодавчою гарантією реалізації права громадян до доступу до офіційної інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, але відносно вузька адресність даного законопроекту робить доречним прийняття ширшого за змістом нормативного акту подібного значення й спрямованості у майбутньому. Запропоновані зміни до законодавства України відображають концепцію шляхів реалізації стандартів

принципу гласності та його обмежень ЄС та ООН у нормативній регламентації діяльності вітчизняних органів прокуратури.

Підсумовуючи, зазначимо, що право безпосередньо брати участь в управлінні справами суспільства і держави, виборчі права, свобода думки, слова та інші суттєво залежать від права на інформацію в кожній країні. Саме за допомогою повноцінного розвинутого інформаційного середовища створюється основа для прийняття ефективних рішень, у процесі чого громадяни самі формують своє право на інформацію. Тут вони виступають у ролі правотворчого органу, який, природно, як і всякий інший подібний орган повинен оперувати виключно достовірною інформацією.

1.3. Стан та проблеми реалізації права громадян на доступ до публічної інформації

Феномен інформації, інформаційного обміну та інформаційної складової суспільного буття в цілому привертає значну увагу вчених різних галузей знань. В епоху переходу до інформаційної цивілізації стає очевидним те значення, яке несе в соціумі інформація і, тому з найдавніших часів вважається однією з найважливіших соціальних функцій.

Належне функціонування інформаційної сфери є запорукою сталого розвитку суспільства. Забезпечення демократичних процесів становлення й еволюції інформаційних відносин є завданням правових норм, які покликані забезпечити захист інтересів усіх учасників таких відносин. Варто зауважити, що інтереси суб'єктів інформаційних відносин в окремих випадках не зберігаються. Як приклад конфлікту інтересів зазначених суб'єктів можна навести співвідношення права громадськості на інформацію, яке гарантовано Конституцією та забезпечено законодавством у сфері функціонування засобів масової інформації, та права власників інформації на обмеження її

поширення на підставах і в порядку, передбаченому законодавством у сфері захисту інформації з обмеженим доступом.

Становлення і розвиток права на інформацію є характерною рисою XXI століття. Саме за цих умов активно розвиваються інформаційні та комунікаційні відносини між людьми, створюються умови для ефективного використання знань у питаннях вирішення найважливіших завдань управління суспільством і демократизації суспільного життя. Здатність людини використовувати, сприймати, передавати та зберігати інформацію є невід'ємною складовою її існування. Інформація формує єдині правила поведінки, уявлення, ціннісні орієнтири людини тощо. У вигляді фактів вона становить основу порядку в житті індивіда, суспільства, держави. Вона є істотним, якщо не єдиним елементом процесу спілкування між людьми [90, 336 с]. Природа та закономірності розвитку інформації здебільшого визначають практику формування та розвиток інформаційного суспільства.

На сьогодні в Україні інформаційне поле формується під могутнім впливом закордонних чинників. Поряд з безумовністю вимог відкритості інформаційного простору України для інформаційних потоків з-за кордону зрозуміло, що втрата важелів впливу на процеси у ньому може призвести до значних негативних наслідків для майбутнього країни. Саме тому надзвичайної актуальності набувають проблеми регулювання інформаційної сфери, створення відповідних умов для випереджаючого розвитку вітчизняного інформаційного виробництва. Провідним інструментом реалізації національних інтересів у такій чутливій галузі суспільних відносин, як інформаційна сфера, повинно стати право.

Положення Конституції України розвиваються та конкретизуються у понад 200 документах, які встановлюють правові норми в інформаційній сфері. Серед них базові Закони України «Про інформацію» [43], «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [69], «Про телебачення та радіомовлення» [70], «Про інформаційні агентства» [71], «Про державну таємницю» [45], «Про державну підтримку засобів масової

інформації та соціальний захист журналістів» [72], «Про рекламу» [73], «Про Концепцію національної програми інформатизації», «Про Національну програму інформатизації» [74], «Про науково-технічну інформацію» [75], «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [76], «Про електронний цифровий підпис» [77], «Про електронні документи та електронний документообіг» [78] та інші.

Взагалі, нормативно-правове забезпечення інформаційної сфери потребує суттєвого удосконалення. Одним з напрямів удосконалення системи інформаційного законодавства України може стати розроблення та ухвалення Інформаційного кодексу України, що дозволить розв'язати проблему подолання протиріч у законодавчих та нормативно-правових актах, забезпечити єдність та нефрагментованість нормативно-правового поля. Необхідно лише зауважити, що підготовка Кодексу має здійснюватися не в пожежному порядку, а спиратися на ґрунтовну наукову проробку відповідних проблем. Це той самий випадок, коли варто дещо уповільнити, але підготувати якісний документ.

Значна кількість питань функціонування інформаційної сфери донині нерегульована на законодавчому рівні. Це стосується як проблем інфраструктури, так і діяльності ЗМІ, інформаційно-аналітичних установ тощо. Як приклад, проаналізуємо законодавче забезпечення такої важливої складової інформаційної політики держави, як інформаційна прозорість та відкритість функціонування органів державної влади і управління. В Україні сформовано певну законодавчу базу забезпечення відкритості функціонування органів державної влади. Насамперед, йдеться про Конституцію України (ст.3, 32, 57 тощо), Закон «Про інформацію»[43], «Про друковані ЗМІ (пресу) в Україні»[69], «Про телебачення та радіомовлення» [70], «Про інформаційні агентства»[71], «Про державну службу»[83] тощо.

Основним недоліком чинного законодавства є його пасивний характер – декларовано лише необхідність забезпечення відкритості органів державної влади у відповідь на звернення громадян чи засобів масової інформації.

Громадянин для отримання певної інформації має підготувати та подати до відповідної установи запит і протягом місяця очікувати відповідь. Як бачимо з цього, державні органи фактично відсутні в інформаційному просторі. Непоодинокими є випадки, коли про державну політику повідомляє не сама держава, а сторонні особи, нерідко її опоненти. Тоді, як законодавство демократичних країн передбачає активну інформаційну діяльність, обов'язкову звітність влади перед населенням, незалежно від наявності звернень або запитів щодо надання тієї чи іншої інформації, обов'язкове, може навіть дещо надмірно активне, є інформування громадян про поточну діяльність органів державної влади.

Законодавець у процесі формування соціальної правової держави, в якій законні інтереси громадянина є найвищою цінністю, надав перевагу при визначенні пріоритетів у даній сфері саме інтересам громадським, доповнивши статтю 30 Закону України «Про інформацію» [43] абзацом наступного змісту: «Інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто, якщо вона є предметом громадського інтересу, і якщо право громадськості знати, що інформацію переважає право її власника на її захист».

Значну проблему становить фактична відсутність правового регулювання функціонування в Україні міжнародних інформаційних систем, найяскравішим прикладом яких є Інтернет. Зокрема, відсутність відповідних нормативно-правових актів створює певні проблеми для Інтернет-ЗМІ та сприяє їхньому використанню у деструктивних цілях. Розвиток інформаційної інфраструктури вимагає відповідної законодавчої підтримки. Досить суперечлива ситуація склалася у нормативно-правовому забезпеченні діяльності ЗМІ. Поряд з тим, що за роки незалежності створено розгалужену нормативну базу, відсутні нормативно-правові акти, які б сприяли становленню економічно незалежних ЗМІ. Значні проблеми зберігаються і в правовому регулюванні питань інформаційної безпеки. Майже відсутнє законодавче забезпечення формування національних інформаційних ресурсів

та міжнародних інформаційних обмінів, не врегульовано на законодавчому рівні статус конфіденційної інформації, а також передбачених законодавством України видів таємниці.

Згідно з Конституцією, право на інформацію знаходиться під захистом загального права на свободу та особисту недоторканність. Обмін же інформацією, здійснюваний за допомогою засобів зв'язку, має і спеціальну конституційну гарантію у вигляді таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (стаття 31). В умовах постійного розвитку засобів зв'язку ця форма поширюється на будь-які його види, в тому числі на електронну пошту, кореспонденцію, надіслану факсом тощо. Конституційний обов'язок зберігати зазначену таємницю мають виконувати як державні установи зв'язку, так і громадські організації та приватні підприємства, що працюють у сфері інформаційної комунікації.

Цілком природнім є те, що з міркувань громадської безпеки певні види інформації не можна приховувати від громадян. І в чинному законодавстві України встановлено переліки таких даних, які стосуються, зокрема, стану довкілля, якості харчових продуктів, фактів порушень прав і свобод людини й громадянина тощо [53]. Оскільки з переліку інформації з обмеженим доступом названа інформація виключається, то й відповідальності за її розголошення не передбачено.

Значна увага законодавця до питання забезпечення свободи слова в Україні знайшла втілення в детальному регламентуванні прав засобів масової інформації в забезпеченні пов'язаних із нею прав громадян. Можливо, черговим кроком на цьому шляху покликано було стати прийняття положень стосовно суспільної значимості інформації з обмеженим доступом, як підстави для її безкарного розкриття.

Для створення механізмів реалізації положень стосовно суспільної значимості інформації, перш за все, потрібно усвідомити мету його запровадження. Якщо йдеться про «право громадськості знати», то природно, що законодавець намагається захистити інтереси суспільства.

Представники засобів масової інформації критикували позиції національного законодавства, зокрема, зміст статті 182 Кримінального кодексу України, якою передбачена кримінальна відповідальність за незаконне збирання, зберігання, використання чи поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди або поширення цієї інформації в публічному виступі, творі, що публічно демонструється, чи в засобах масової інформації. На думку Є. Захарова, цією статтею обмежено журналістську діяльність та зведено нанівець так звану «концепцію публічних осіб, обсяг конфіденційної інформації про яких має бути значно більш відкритим для громадськості, ніж про приватних осіб» [84], та ставлять журналіста в становище, коли він «за результатами кожної своєї публікації буде поставати перед судом і відбиватися, посиляючись на те, що конфіденційна інформація зібрана й опублікована в інтересах, приміром, національної безпеки» [85].

Тут варто дати пояснення щодо змісту названого інституту публічних осіб, який у чинному законодавстві України не закріплено. Цей інститут є надбанням, зокрема, правової системи США, де він є засобом забезпечення гарантованої державою свободи преси. Зміст названого інституту полягає в тому, що коли позивач у справі про поширення щодо нього неправдивої інформації клепницького змісту буде визнаний судом «публічною особою», то на нього покладається обов'язок довести, що може свідчити наявність одного із двох наступних фактів:

а) відповідачеві було відомо, що поширювана ним інформація не відповідає дійсності;

б) відповідач умисно не надав значення правдивості поширеної ним інформації.

У свою чергу, приватній особі для того, щоб виграти названий позов, достатньо довести наявність у діях відповідача протиправну халатність, яка мала вираження у поширенні щодо позивача неправдивої інформації.

Порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність.

Відповідальність несуть особи, винні у вчиненні порушень, визначених статтею 47 Закону «Про інформацію», серед них: необґрунтована відмова від надання відповідної інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності; несвоєчасне надання інформації, навмисне приховування інформації тощо. Протиправні дії підлягають оскарженню до органів вищого рівня або до суду (стаття 48 Закону), а у випадках, коли правопорушення завдають громадянам, підприємствам, установам, організаціям та державі матеріальної або моральної шкоди, особи, винні у цьому, відшкодовують її на підставі рішення суду. Розмір відшкодування визначає суд (стаття 49 Закону). Захист службової та комерційної таємниці від неправомірних посягань може здійснюватися на підставі норм цивільного, адміністративного або кримінального права.

Важливим є положення статті 277 Цивільного кодексу України, яка присвячена праву на відповідь, а також праву на спростування недостовірної інформації. Згідно з ч.1 даної статті, такі права має фізична особа, особисті та майнові права якої порушено внаслідок поширення про неї та (або) членів її сім'ї такої недостовірної інформації.

Під недостовірною інформацією слід розуміти таку, що не відповідає дійсності. Цивільно-правове поняття спростування має конституційно-правове закріплення, тобто частина 4 статті 32 Конституції України гарантує право кожному на спростування недостовірної інформації стосовно себе та членів своєї сім'ї. Особливість цього способу захисту полягає у специфічності тих благ, які підлягають захисту, а саме – в їх немайновому характері і в тому, що їх практично неможливо повернути до того рівня, який існував до порушення особистих немайнових прав. Цей спосіб захисту є специфічним.

Під поняттям спростування розуміють доведення неправильності, помилковості, хибності будь-чого, будь-чиїх тверджень, переконань, заперечення, відкидання будь-яких тверджень. Спростування має відбуватися, як правило, в ідентичній до порушення формі, а якщо це

неможливо чи недоцільно – в адекватній чи іншій формі, з урахуванням того, що воно має бути ефективним. Крім того, спростування обов'язково має проводити або підписати особа, яка поширила неправдиву інформацію і порушила тим самим особисті немайнові права фізичної особи. У протилежному випадку йдеться скоріше про інші способи захисту (відповідь, висловлювання своєї думки тощо). Спростування недостовірної інформації, як спеціальний захист особистих немайнових прав фізичної особи, відповідно до ч.6 статті 277 ЦК України, слід застосувати незалежно від того, чи була в діях заподіювана вина, чи ні.

Ще одним спеціальним способом захисту фізичної особи в разі порушення її особистих немайнових прав, поширення про неї та (або) членів її сім'ї недостовірної інформації є право на відповідь. Між поняттями «спростування» та «відповідність» є істотна відмінність. Спростування, по суті, є добровільним визнанням факту порушення таких прав. В цьому разі фізична особа, права якої порушено, дістає право вимагати відшкодування збитків та компенсації моральної шкоди.

Подібним до права на відповідь є право на власне тлумачення обставин справи, що є виявом реалізації конституційного права на свободу думки, свободу слова та вільне вираження своїх поглядів та переконань (стаття 34 Конституції України). Однак, право на власне тлумачення обставин справи передбачає суто тлумачення обставин справи, а не відмову від певної інформації. Це право реалізується у разі, якщо поширена інформація є цілком правильною, а особа бажала б пояснити мотиви своєї поведінки. Іноді в літературі відрізняють ще право на коментар та репліку.

Право на відповідь, а також на спростування недостовірної інформації щодо особи, яка померла, належить, відповідно до ч.2 статті 277 ЦК, членам її сім'ї, близьким родичам та іншим зацікавленим особам, тобто, фактично необмеженому колу осіб, що є додатковою гарантією захисту особистих немайнових прав, які належать фізичній особі довічно.

Свобода виражати свій погляд є «правом людини», визнаним у світі, мабуть, найбільш широко. У своїй основі стаття 10 зазначеної Конвенції має за зразок статті 19 Загальної декларації прав людини і забезпечує загальний захист «вираження поглядів».

Аргументи, які висувають як обґрунтування необхідності особливого захисту свободи вираження поглядів, іноді поділяються на дві групи. За аргументами першої групи свобода слова визначається цінною, оскільки публічні обговорення є корисним інструментом досягнення інших суспільних цілей; другої – вираження особистих поглядів саме собі є людським благом, благом пошуку істини, досягнення справедливості, викриття негативних тенденцій у суспільстві та взаємовідносинах між людьми.

Друга група аргументів, якими обґрунтовується необхідність вільного вираження поглядів, спирається на ідею про те, що вільна передача почуттів, поглядів та ідей є суттєвим чинником повного розвитку людської особистості в суспільстві. Так само і здатність людини сприймати заперечення, спонукання, заохочення через ідеї, висловлені іншими людьми, може бути вкрай важливою для оформлення тих особистих переконань, що лежать в основі нашої здатності до самовизначення.

Подібну оцінку двостороннього характеру цього права висловив Європейський суд з прав людини, наполягаючи на тому, що свобода вираження поглядів «становить одну з основних підвалин демократичного суспільства і одну з принципових умов його прогресу і самореалізації кожної особи (справа «Лінгенс проти Австрії»).

Сучасний етап розвитку людства характеризується підвищенням ролі інформації у всіх сферах суспільної діяльності (економіці, освіті, науці, приватному житті тощо). За таких умов потреби фізичних та юридичних осіб в обміні інформацією значно зростають.

Задоволення інформаційних потреб приватних осіб відбувається шляхом реалізації права на інформацію, яке надає можливість вільно збирати, зберігати, обробляти та поширювати інформацію. Здійснення та захист права

на інформацію відбувається в межах цивільних правовідносин, тому ми вважаємо цілком виправданим закріплення зазначеного права не лише в Конституції України (стаття 343), але й у статті 302 Цивільного кодексу України – кодексу приватного права [59, с.94].

Передусім, необхідно визначитись у термінах: що саме ми вкладаємо у словосполучення «доступ до інформації» і, відповідно, які можливості маємо на увазі під «правом на доступ до інформації». Визначальним для цього є конституційний стандарт, який закріплено у ч.2 статті 34 Конституції України: «Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір» [32]. Стаття 302 Цивільного кодексу України фактично дублює положення Конституції (окрім будь-якого способу збирання), зазначаючи: «Фізична особа має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію» [59, с.30].

Дещо інший за формою стандарт доступу до інформації міститься в Законі України «Про інформацію»: «Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій»[43]. Як зазначає К.Р.Калюжний, право на інформацію, це право, яке включає вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Відповідно, основою права на інформацію є право людини на доступ (отримання) до інформації [31, с.56]. Конституційне право громадян України на інформацію за своєю структурою є складним правом, основним елементом якого є право на збирання інформації; право на вільне поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір; право на охорону та захист інформації.

Сьогодні ми можемо визнати, що в інформаційному суспільстві, інформаційне право відіграє надзвичайну важливу роль. У зв'язку з цим, в

Україні розпочато і продовжується формування правової системи, що забезпечує гарантування та захист інформаційних прав громадян [79, с.51]. Комплекс прав та свобод в інформаційній сфері вважається непорушним та невідчужуваним. Із інформаційними правами та свободами людини і громадянина в Основному Законі України безпосередньо пов'язані статті, які передбачають право на недоторканність особистого і сімейного життя, право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, право на недоторканність житла, право на свободу та особисту недоторканність, право на повагу до гідності та честі, право на вільний вибір місця проживання та на свободу пересування.

Законодавством також закріплено, що збирання, зберігання, використання і поширення інформації про особисте життя фізичної особи без її згоди не допускається, крім випадків, визначених законом і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. З прийняттям Закону України «Про захист персональних даних» набула актуальності проблема обігу та захисту персональних даних і, насамперед, відповідного інформаційного права людини.

До основних інформаційних прав людини не можемо не віднести гарантоване статтею 31 Конституції України право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Це право передбачає заборону для будь-кого без згоди людини, яка направляє або одержує листи, спілкується по телефону, телеграфу, факсу або за допомогою інших засобів зв'язку, знайомитися з її кореспонденцією, прослуховувати її телефонні розмови тощо, а також розголошувати їх зміст або сам факт листування, розмов тощо [80, с.33].

В той же час, відповідно до статті 40 Конституції України всі мають право направляти індивідуальні або колективні письмові звернення чи особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування і до посадових та службових осіб цих органів, які, у свою

чергу, зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Основний механізм доступу до інформації, гарантії реалізації права на вільне одержання інформації закріплено в Законі України «Про інформацію». Зокрема, в статті 10 «Гарантії права на інформацію», яка, в тому числі, наголошує про обов'язок органів державної влади, а також органів місцевого та регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення. У статті 32 йдеться про «право звернутися і вимагати надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, стосується цей документ запитувача чи ні» та про «вимогу надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової гілки влади України, їх посадових осіб з окремих питань».

Розглядаючи інформаційні права громадян, не можна не звернути увагу на право кожного громадянина одержувати кваліфіковану правову допомогу. Тобто, кожен громадянин, відповідно до статті 59 Конституції України, має право на одержання інформації. Конституція гарантує кожному громадянину право на освіту. В основі даного права лежить вільний інформаційний обмін між людьми, адже процес навчання означає, перш за все, пошук і отримання необхідної інформації [81, с.469]. Інформаційне законодавство (як чинне, так і перспективне) передбачає можливість поширення суспільно необхідної інформації: інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

Отже, інформаційні права людини – це гарантовані державою можливості людини задовольнити її потреби в отриманні, використанні, поширюванні, охороні і захисті необхідного для життєдіяльності обсягу інформації. Перспективами розвитку нормативно-правового закріплення інформаційних прав громадян є закріплення права людини на інформаційну безпеку, зокрема, в частині захищеності людини від неповноти, невчасності

та невірогідності інформації, що використовується, від негативних інформаційних впливів.

До важливих юридичних гарантій здійснення права на інформацію також слід віднести нормативні положення про доступність відкритої інформації, якою володіють органи державної влади у зв'язку з реалізацією ними повноважень. Відповідно до статті 21 Закону України «Про інформацію», інформація державних органів та органів місцевого та регіонального самоврядування – це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого та регіонального самоврядування [82, с.65–67].

Все вищевикладене можна підтвердити положеннями Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 року, в якому визначено, що свобода слова і вільне виявлення у друкованій формі своїх поглядів і переконань, відповідно до Закону, означають право кожного громадянина вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку інформацію за допомогою друкованих засобів масової інформації. Цей Закон встановив заборону цензури масової інформації. Незаконне обмеження права на свободу слова, втручання в професійну організаційно-творчу діяльність засобів масової інформації та індивідуальну творчу діяльність журналістів, інші посягання на свободу інформаційної діяльності з боку посадових осіб тягнуть за собою кримінальну відповідальність.

Отже, журналіст має право на критичний матеріал, має право висвітлювати не тільки позитивні сторони життєдіяльності суспільства, а й звертати увагу на необхідність викорінення певних недоліків, порушень закону, про які йому стало відомо. В ряді випадків перешкоджання у поширенні інформації, критичної з погляду певних осіб – «негативної», можна навіть розглядати як цензуру, що заборонено в Україні.

Особливу увагу в Цивільному кодексі України приділено питанням порушення особистих немайнових прав фізичної особи у друкованих або

інших засобах масової інформації. Ця особа має право на відповідь, а також на спростування недостовірної інформації у тому ж засобі масової інформації в порядку, встановленому законом, а якщо це неможливо у тому ж засобі масової інформації у зв'язку з його відсутністю, таку відповідь, а також спростування має бути оприлюднене в іншому засобі масової інформації, за рахунок особи, яка поширила недостовірну інформацію, і незалежно від вини особи, яка поширила недостовірну інформацію. В Україні законодавчо вирішено питання обсягу спростування поширеної неправдивої інформації, що ганьбить честь, гідність та репутацію осіб.

Проведений аналіз не вичерпує, а лише відкриває дослідження комплексу проблемних питань, ще не врегульованих законодавством України, яке повинно стати новою віхою у розвитку інформаційних відносин в Україні. Практична реалізація законодавчої бази щодо доступу до інформації повністю залежить від стану та узгодженості Законів в теорії. Недосконалість законів «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну таємницю», їх суперечливі положення, неузгодженість із Конституцією України тощо, обумовлює виникнення низки недоліків та проблем при їх практичному застосуванні.

Однією із проблем, із якою зустрічаються громадяни, є прийняття переліків інформації, що не є публічною. Органи влади як центральні, так і місцеві почали приймати «переліки інформації, що не є публічною» та «переліки службової інформації», які обмежують доступ громадян до інформації. В той же час у Законі «Про доступ до публічної інформації» термін «публічна інформація» роз'яснюється як «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»[61]. Таким чином, під терміном «публічна інформація» слід розуміти всю без винятку інформацію, яка наявна в органах державної влади, місцевого самоврядування, і наведений перелік прямо суперечить Закону.

Варто відзначити і порушення законодавства стосовно надання інформації про бюджетні кошти і державне майно. У статті 6 (ч. 5) Закону «Про доступ до публічної інформації» йдеться: «не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпоряджання 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 та майно» [68]. Але тоді не зрозуміло на якій підставі в апараті Верховної Ради України відмовились оприлюднити імена депутатів, які отримали квартири протягом останньої каденції парламенту, а також дані про штатних помічників-консультантів народних депутатів, посилаючись на відомчі акти, які (логічно) мають меншу силу ніж закон.

Як зазначалось в теоретичній частині, органи влади не виконують положення законодавства й стосовно вчасного оновлення інформації на своїх веб-сторінках. Визначено доволі великий перелік даних, які органи влади мають оприлюднювати на сайті. На жаль, центральні органи влади місяцями не оновлюють свої веб-сторінки. Так, на сайті міністерства інфраструктури було зазначене державне підприємство (концерн РРТ), яке на той час уже півроку, як змінило підпорядкування, а на сайті служби, якому тепер належить це відомство, воно так і не з'явилося. Таким чином, знайти і зв'язатися з керівництвом цього концерну через відкритий доступ просто неможливо. Незадовільний стан справ склався і на місцевому рівні, коли місцеві чиновники часто довільно трактують обмеження у наданні інформації і відмовляють у доступі. Отже, можна підсумувати, що державні органи всіх рівнів більше ухиляються від надання інформації про свою діяльність, публікуючи відомості за своїм вибором, ніж того потребує чинне законодавство.

Останньою ланкою на шляху пошуку справедливості виступає судова влада. Отже, доцільно було б проаналізувати судові процеси, що виникали

внаслідок порушення законодавства стосовно доступу до інформації. Зокрема, у статті Д.Чоповського «Доступ до публічної інформації, огляд судової практики» вказано, що у 2011 році в Єдиному державному реєстрі судових рішень знаходилось 75 справ, а також 5 постанов у справах про адміністративні правопорушення доступу до інформації. Із загальної кількості, у 45 справах (60%) суд відмовив позивачам, а 30 справах (40%) суд підтримав вимоги позивача не повністю, у 17 справах вимоги були задоволені повністю, в 13 – частково. Найбільша категорія справ, розглянутих судом, стосується питання, коли відповіді на інформаційний запит не було надано, хоча стаття 20 Закону «Про доступ до публічної інформації» чітко встановлює обов'язок розпорядника інформації надати її особі за запитом, а стаття 22 зобов'язує надіслати відмову, у разі неможливості надання інформації. Наприклад, представник Пенсійного фонду України м. Житомира мотивував своє ігнорування інформаційного запиту відсутністю бюджетного забезпечення на надіслання письмової відповіді на запит.

В іншій справі, також за позовом до Пенсійного фонду, його представник мотивував ненадання інформації тим, що, на його думку, відповідач не був належним розпорядником запитуваної інформації. Врешті решт, Окружний суд міста Севастополя задовольнив позов та «у своїй постанові вказав, що відповідно до статті 22 Закону, розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником. Таким чином, розпоряднику довелось надати відповідь позивачеві та додатково повідомити суд про результати виконання постанови» [93, с.66–70].

Чергова проблема, яка виникає в процесі отримання інформації, це коли відповідь на інформаційний запит була неповною. Відповідно до статті 23 Закону «Про доступ до публічної інформації», запитувач публічної інформації має право оскаржити надання недостовірної або неповної інформації. Але цікавий той факт, що самого визначення «повна інформація», або критеріїв «повноти інформації» Закон не дає, тому й виникають суперечності. Тут судді самі визначали і вказували у своїх постановках критерії «повноти інформації».

Стосовно обґрунтованих відмов у наданні інформації, то зазвичай вони є в тому разі, коли: інформація належить до категорії відносин у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальними законами; відповідач не є суб'єктом владних повноважень; інформацію було надано в повному обсязі, але позивач розцінив її як неповну; інформація була конфіденційною або службовою тощо.

Якщо підсумувати судову практику, то можна зробити висновок, що вона є надзвичайно важливою, оскільки в будь-якій спірній ситуації, кінцевим етапом її вирішення є суд. Саме він ставить крапку у справі, виносить остаточне рішення і зобов'язує всі сторони його виконувати. І тут надзвичайно важливо знати, як застосовуються і розуміють Закон самі судді. В певних випадках суд тлумачить «сухі» норми Закону, що безперечно є важливим кроком вперед. Наприклад, як зазначалося, Закон «Про доступ до публічної інформації» не дає визначення, що таке «повнота інформації», але завдяки судовій практиці ця прогалина усунута.

Щодо видання органами виконавчої влади рішень з грифом «ДСК», то Кабінет Міністрів України досі продовжує у великій кількості приймати постанови, які мають гриф «для службового користування». Суспільству, як і раніше, не повідомляють назви таких актів. А це вже є прямим порушенням статей 6 та 9 Закону «Про доступ до публічної інформації». Як зазначають фахівці, «цього року центральними органами виконавчої влади було видано, щонайменше, 41 документ під грифом «ДСК». Ця цифра є невтішною, та

говорить сама за себе. Більш того, у сфері інформації, що належить до категорії державної таємниці, триває тенденція розширення інформаційної сфери, що охороняє відповідний Закон «Про державну таємницю», та відбувається звуження сфери її публічності.

Намагаючись з'ясувати, наскільки широко застосовуються незаконні грифи обмеження доступу, члени Харківської правозахисної групи проаналізували всі документи, прийняті декількома центральними відомствами в 2000, 2001 та 2002 роках з метою установити кількість документів з цими грифами. Для цього була використана комп'ютерна правова система «Ліга: Закон». Аналіз показав, що найбільшу кількість документів із зазначеними грифами приймають Президент України і Кабінет Міністрів України, причому, Президент використовує гриф «опублікуванню не підлягає», Кабінет Міністрів – гриф «не для друку», а відомства – в основному гриф ДСК (95 з 1636 документів, прийнятих Президентом у 2000 році, мали гриф «опублікуванню не підлягає», у 2001 році – 78 з 1461; у 2002 році – 74 з 1479; кількість документів Кабінету Міністрів з грифом «не для друку» була у 2000 році – 85 з 2387, у 2001 році – 39 з 2372, у 2002 році – 100 з 2672). Звертає на себе увагу також те, що саме Президент України засекречує значно більшу кількість документів, ніж Кабінет Міністрів чи будь-яке інше відомство. Цікавим є і той факт, що документи із грифами «не для друку» і «опублікуванню не підлягає» мають тільки номери і дату прийняття – таким чином, неможливо зрозуміти, що саме міститься в цих документах. Тим паче, що Закон «Про державну таємницю» забороняє засекречувати інформацію, що стосується прав і свобод громадян. Очевидно одне: чиновники самі вирішують, що потрібно знати громадськості, а що їй буде нецікаво, і позбавляють суспільство можливості отримувати інформацію на свій розсуд.

При цьому, навіть побіжний огляд назв документів з грифами «ДСК» доводить, що є засекреченою суспільно важлива інформація, яку не можна віднести до кола обмежень, зазначених у статті 34 Конституції України. Так,

«Національна Програма розвитку енергетики до 2010 року», яку приймали у 1996 році без жодних обговорень з громадськістю, й досі перебуває під грифом «ДСК». Гриф «ДСК» був наданий плану дій Україні-НАТО, знадобилося три місяці тиску громадськості, щоб його відкликати [86]. Отже, незаконна та безпідставна практика грифів секретності має місце, що обумовлює необхідність аналізу матеріалів із зазначеними грифами та визначення відповідності підстав надання цих грифів. І, як наслідок, оприлюднення та розсекречування частини із таких документів.

Із судової практики Закарпатської області, як приклад, можна розглянути справу Виноградівського районного суду. 25 квітня 2014 року позивачка звернулася до Виноградівської міської ради із запитом про доступ до публічної інформації, в якому просила надати копії рішень Виноградівської міської ради щодо надання/відмови у наданні земельної ділянки у власність за період з 01.01 2009 року по 01.01 2014 року із земель комунальної власності. Спочатку відповідач повідомив її про продовження строку розгляду запиту до 20 робочих днів у зв'язку із великим обсягом інформації та потребою пошуку серед значної кількості даних. Але насправді розпорядник 20 днів підшукував формулювання для відписки: міськрада відмовилася надавати копії рішень у зв'язку з тим, що в них міститься конфіденційна інформація про особу.

Виноградівський райсуд повністю пристав на аргументи міськради: у рішеннях міститься інформація про осіб, яким передані у власність земельні ділянки, як місце проживання, ідентифікаційний номер, яка відповідно до положень Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про захист персональних даних» є конфіденційною інформацією. Особливо зауважимо, що позиція міськради щодо того, що у Законі України «Про доступ до публічної інформації» не передбачено можливість «прикривання» органами влади конфіденційної інформації в документі (чистими листочками, замальовування коректором, витирання на комп'ютері тощо). Хоча саме так

тракується вимога Закону про те, що обмеженню підлягає інформація, а не документ: обмежені дані ретушуються, документ надається.

Не можна сказати, що суд не врахував це положення Закону, а саме ч.7 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», але врахував у специфічний спосіб. «У зв'язку з тим, що інформація з обмеженим доступом міститься у рішеннях Виноградівської міської ради, копії яких просила надати позивачка, то на виконання наведених вище вимог Закону відповідач надав для ознайомлення позивачці лише ту інформацію, доступ до якої необмежений, зокрема, кількісну інформацію щодо прийнятих таких рішень за запитуваний період», – йдеться в постанові Виноградівського райсуду.

Львівський апеляційний адміністративний суд залишив постанову без змін. Проте Вищий адміністративний суд України наголошує, що інформація про земельні ділянки є публічною та, у випадку, коли в документі міститься інформація з обмеженим доступом, зобов'язаний надати не документ, а інформацію, доступ до якої необмежений. На жаль, ВАСУ не вказує, що конфіденційні дані мають бути будь-яким способом закриті в документі, але приймає рішення на користь запитувача і скеровує «виноградівську справу» на повторний розгляд.

У касаційній скарзі позивачки її представник вказує на те, що інформація про розпорядження комунальним майном не може бути обмежена. Не може бути обмежено доступ до інформації про 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 чи майно. При дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину (частина п'ята статті 6 Закону «Про доступ до публічної інформації»).

Аналогічне положення відображене у частині одинадцятій статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

В актах та проектах актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування не може бути обмеженим доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження бюджетним чи комунальним майном, у тому числі, про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно, а також до іншої інформації, обмеження доступу до якої заборонено Законом.

Складовою частиною комунального майна є земля (частина перша статті 142 Конституції України, частина перша статті 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). За правилами частини сьомої статті 6 Закону обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений. Виходячи з положень цієї норми, розпорядник інформації у випадку, коли в документі міститься інформація з обмеженим доступом, зобов'язаний надати не документ, а інформацію, доступ до якої необмежений.

Суд першої інстанції в порушенні вимог вищезгаданих норм матеріального права та у зв'язку з недотриманням норм процесуального права, в тому числі пункту 1 частини першої статті 161 Кодексу адміністративного судочинства України, належним чином не з'ясував, яка інформація, що міститься в рішеннях та договорах оренди, копії яких просила позивачка, відноситься до конфіденційної. Не надав правової оцінки діям відповідача щодо неможливості ознайомлення з інформацією, викладеною у договорах оренди, доступ до якої необмежений.

Апеляційний суд порушення, допущені судом першої інстанції, не виправив та всупереч вимогам статей 159, 161, 195, 202 КАС України не заперечив з'ясування наведених доводів апеляційної скарги, тому попередні судові рішення підлягають скасуванню з направленням справи на новий розгляд до суду першої інстанції. При новому розгляді необхідно належним чином з'ясувати доводи і заперечення сторін та з урахуванням норм матеріального права, проаналізованих вище, вирішити спір.

Таким чином, стан організації доступу до інформації, яка знаходиться у розпорядженні органів виконавчої влади та місцевого самоврядування можна назвати незадовільним. Має місце незаконна практика, яка характеризується широким використанням незаконних грифів обмеження доступу до інформації. Переліки відомостей, які охороняються державою, створені тільки для інформації, що відноситься до державної таємниці. Невідомо, чи складені переліки відомостей, які відносяться до конфіденційної інформації, що є власністю держави. Але якщо вони і складені, то не оприлюднені. Органи державної влади неохоче надають інформацію про свою діяльність й часто під різними приводами ухиляються від цього. Доцільно було б створити спеціальний закон про доступ до інформації, який врахував би більшість авторитетних думок і незадовільну практику, що існує на теренах України.

Із викладеного можна зробити наступні висновки: в умовах відсутності законодавчого визначення поняття «суспільна значимість інформації», як підстави звільнення від відповідальності за протиправне поширення інформації з обмеженим доступом та порядку надання інформації статусу «суспільно значимої» застосування цих положень на сьогодні є проблематичним і важливе лише у випадках, коли розголошеній інформації з обмеженим доступом цей статус було надано незаконно.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямі визначаємо розроблення правових процедур обмеження права на свободу слова в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського

порядку з метою запобігання злочинам, охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО РОЗДІЛУ

1. Встановлено, що держава, отримуючи чи створюючи інформацію, не стає її власником і не може, відповідно, розпоряджатися нею на власний розсуд – вона лише виконує стосовно інформації певні, надані їй законодавчими актами, повноваження, зокрема, стосовно оприлюднення та надання інформації на запит із метою реалізації основоположного права особи на доступ до інформації.

2. Юридична формалізація прав людини переважно втілюється у вигляді втручання у приватну автономію особи і пов'язана, як правило, із межами їх здійснення. Систематика прав людини зумовлює ціннісно-інтерсуб'єктне визначення допустимих обмежень основних прав, які мають бути зумовлені конкретними обставинами та нагальними потребами у демократичному суспільстві. Вимога до демократичної структури суспільства встановлює стандарти інтерсуб'єктності у встановленні критеріїв обмежень прав людини, які мають відповідати нагальній суспільній потребі, заснованій на повазі, гідності людини та балансів інтересів між інтересами більшості і меншості. Залежно від конкретних обставин доречності і достатніх заходів впливу можна визначити систематику та демократичну легітимацію втручання, що призводить до певного обмеження у певних обсягах і протягом певного періоду низки прав і свобод людини.

3. Забезпечення та реалізація права на інформацію є для України одним із важливих кроків на шляху становлення її як правової та демократичної держави. Право на інформацію, на наш погляд, є природним правом людини, біологічне існування якої неможливе без створення,

збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації про себе та навколишнє середовище. Разом з тим, оскільки кожна людина проживає на певній території, що закріплена за відповідною державою, право на інформацію отримало своє закріплення у праві тієї чи іншої держави, тим самим виявляючись як позитивне право, в межах якого здебільшого виступаючи суб'єктивним правом.

4. Право на інформацію – це міра можливої поведінки, необхідна для існування та розвитку особи, яка знаходиться у правовому зв'язку з конкретною державою, щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації.

5. Виникнення права на інформацію було викликано потребою суспільства у збільшенні обсягу та обігу інформації, а закріплення його на законодавчому рівні розглядалось передусім як певне право на не уможливлення існування суспільних та державних секретів (цензури).

6. Виявлено, що спеціальні принципи адміністративного права у сфері інформаційних відносин – це основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб в інформаційному суспільстві.

7. Доведено, що адміністративно-правові аспекти прав людини в інформаційному суспільстві полягають у сукупності загальних, міжнародних, конституційних і спеціальних адміністративних прав, негативних і позитивних можливостей фізичних і юридичних осіб в Україні, які має забезпечувати публічна адміністрація. До цих прав насамперед належать свобода слова, право на інформацію і звернення, право на таємницю кореспонденції, право кожного на свободу творчості та право доступу до інформації.

8. У результаті всебічного аналізу поняття, змісту та специфіки інформаційної діяльності органів прокуратури України, запропоновано авторський підхід до визначення її видів, зокрема, виокремлено

інформаційну діяльність органів прокуратури, спрямовану на надання фізичним та юридичним особам інформації, яка перебуває у їх розпорядженні, а також інформацію про їхню діяльність, що охоплює надання відповідей на запити на інформацію та інформування населення про порядок власної діяльності у законодавчі визначені способи.

9. Категорія «інформаційне право» є свого роду правовою абстракцією, формою узагальнення, яка використовується для об'єднання і одне ціле приватно-інформаційного та адміністративно-інформаційного. У даному випадку категорія «інформаційне право» можна порівняти з категорією «право», яка, відповідно, поділяється на приватне та публічне право, і цей поділ має зберігатися не тільки для права взагалі, але й для його складових елементів, одним із яких виступає інформаційне право.

10. Закономірним є й прагнення громадян до утвердження та розвитку соціально активних інститутів громадянського суспільства – громадських організацій, профспілок, творчих спілок, релігійних організацій, незалежних ЗМІ тощо. Саме в цих інститутах громадяни вбачають не лише потенціал щодо захисту власних прав і свобод, а й спосіб для самореалізації і захисті інтересів громадянського суспільства та прав інших співгромадян. Отож, серед проблем, що потребують доктринального тлумачення в контексті конституційної реформи – обґрунтування доцільності виокремлення конституційного права на інформацію як самостійного.

11. Адміністративно-правові аспекти передового європейського досвіду у сфері інформаційних відносин полягають у тому, що вони базуються на концепціях інформаційної економіки, розвитку глобального ринку інформаційних послуг та шляхом розвитку цифрових мереж інтегрованих послуг, ліній зв'язку, мобільної телефонії, супутникового зв'язку проведення інформаційних компаній на засадах відкритої конкуренції, яка призводить до здешевлення інформаційних послуг і подолання технологічного розвитку між країнами.

12. З метою приведення національного законодавства відповідно до європейських стандартів обігу інформації з обмеженим доступом в роботі органів прокуратури, принципи Європейського Союзу, що стосуються обігу інформації з обмеженим доступом, повинні бути деталізовані в Законі України «Про прокуратуру». Одним зі шляхів їх запровадження є запропоновані зміни до статті 6 цього нормативно-правового акту.

13. Законодавство України у сфері права на інформацію нині має необхідну структуру, яку складають інформаційно-правові норми міжнародних актів, норми Конституції України, нормативні акти комплексної галузі права на інформацію в законодавстві України та інформаційно-правові норми у складі інших галузей законодавства України.

РОЗДІЛ 2. ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

2.1. Поняття та структура адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури

У сучасному світі інформація є найважливішим компонентом розвитку суспільства. Нинішнє століття справедливо вважається епохою інформації, яка набуває глобального характеру, є важливою як для окремої людини, громадянина, так і для держави і суспільства в цілому.

Основними видами інформаційної діяльності є створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист інформації. За змістом інформація поділяється на такі види, як інформація про фізичну особу; інформація довідково-енциклопедичного характеру; інформація про стан довкілля (екологічна інформація); інформація про товар (роботу, послугу); науково-технічна інформація; податкова інформація; статистична інформація; соціологічна та інші види інформації.

В даному випадку важливою є правова інформація, тобто, будь-які відомості про право, його систему, джерела, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо. Джерелами правової інформації є Конституція України, інші законодавчі і підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань. З метою забезпечення доступу до законодавчих та інших нормативних актів фізичним та юридичним особам держава забезпечує офіційне видання цих актів масовими тиражами у найкоротші строки після їх прийняття.

Побудова українського інформаційного суспільства, орієнтованого на інтереси людей, відкритого для всіх і спрямованого на розвиток суспільства, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, – є одним із пріоритетних напрямів Української держави.

Втім, всезростаючий обіг інформації, розвиток інформаційних технологій, інтенсивний розвиток інформаційних відносин – ці та інші фактори спричиняють також чимало проблем, які є досить багатоаспектними і складними. Серед них актуальною є, зокрема, проблема встановлення ефективного правового порядку доступу до необхідних відомостей.

У цьому зв'язку вдосконалення правового регулювання інформаційних суспільних відносин, які регулюються нормами різних галузей вітчизняного права, правове забезпечення захисту інформації з обмеженим доступом набуває сьогодні особливого значення. Повноцінному регулюванню відповідних правовідносин перешкоджають, зокрема, нестабільність чинного законодавства, неповнота його норм, непослідовність, навіть суперечливість положень окремих нормативно-правових актів у цій галузі, особливо що стосується визначення понять таємної, конфіденційної інформації, окремих їх видів. Не досить розвинута, зокрема, правозастосовна судова практика у цій сфері.

Національні інформаційні правовідносини розвиваються на засадах принципового розподілу всього обсягу юридично значимої інформації на два види: загальнодоступну (відкриту) та інформацію з обмеженим доступом.

Визначення інформації з обмеженим доступом у чинному законодавстві відсутнє. На підставі аналізу існуючих юридичних норм, спеціальної літератури з відповідних питань можна зробити висновок, що така інформація – це відомості конфіденційного або таємного характеру, які визнані такими чинним законодавством України відповідно до встановленого порядку і доступу до яких обмежується власником таких відомостей.

Як відомо, за чинним законодавством інформація з обмеженим доступом за правовим режимом поділяється на конфіденційну, таємну і службову(стаття 21 Закону України «Про інформацію») [43].

Відповідно, конфіденційна інформація – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Таким чином, віднесення інформації до категорії конфіденційної є реалізацією повноважень її власника. Можна зробити припущення, що встановлення, наприклад, вичерпного нормативного переліку видів подібних відомостей ускладнюється, оскільки власник, згідно з законом, уповноважений відносити до категорії такої будь-яку інформацію в межах встановлених законом обмежень (тобто інформацію, яка за загальним правилом, може бути й відкритою).

Таємна інформація, за Законом України «Про інформацію», – це інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу, передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі. При цьому, необхідно відрізнити таємницю як змістову характеристику інформації, яка охороняється (таємниця усиновлення, сімейна таємниця), від таємниці як правового режиму інформації з обмеженим доступом.

Слід зазначити, що названі види інформації різняться за своїм правовим режимом, порядком віднесення до певної категорії, доступу до відомостей, їх зберігання, використання, а також суб'єктами і учасниками правовідносин, що виникають. Так, належність інформації до категорії конфіденційної встановлюють в межах визначеної законодавством компетенції її власники – фізичної та юридичної особи – з метою захисту власних інтересів, а належність відомостей до категорії таємної інформації (державна таємниця) – держава в особі спеціальних суб'єктів (державних експертів).

Слід зазначити також, що чинне законодавство фактично не розмежовує конфіденційну та таємну інформацію, не встановлює їхніх чітких

характерних ознак. Така неточність негативно позначається насамперед на правозастосовчому рівні, в тому числі і в діяльності органів прокуратури.

Сучасний етап розвитку органів прокуратури характеризується масштабними реформами, що відображені у новому Законі України «Про прокуратуру». Для координації проведення цих реформ у 2015 році керівництво Генеральної прокуратури України презентувало громадськості стратегію реформування органів прокуратури. Важливу роль у проведенні модернізації вітчизняних органів прокуратури, на які покладено відповідальність за реформування та очищення системи, відіграють новостворені два ключових самостійних структурних підрозділи: Генеральна інспекція (управління з розслідування у кримінальних провадженнях стосовно працівників прокуратури та інформаційної безпеки) та Департамент реформи. Вказані органи організують роботу щодо впровадження Європейських стандартів у щоденну роботу прокурорів згідно з відповідними положеннями та забезпечують правове супроводження процесу докорінного реформування. Одним із пріоритетів роботи новостворених підрозділів є відкрита та активна співпраця з громадськістю та оперативне інформування щодо результатів своєї діяльності. Таким чином, важливою складовою проведення владних та ефективних реформ органів прокуратури є інформативна складова, яка базується на базових історично-сформованих принципах роботи цього державного правоохоронного органу.

Одним із таких принципів діяльності прокуратури є принцип гласності, що ґрунтується на нормах Конституції України, які водночас і встановлюють його межі, якими є інтереси національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку; запобігання заворушенням чи злочинам, охорона здоров'я населення; захист репутації або прав інших людей; запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримування авторитету і неупередженості правосуддя. Таким чином, зазначені цілі є причинами формування інституту інформації з обмеженим доступом, покликаною захищати інтереси громадян, суспільства та держави та

встановлювати обмеження принципу гласності в роботі усіх державних органів, у тому числі й органів прокуратури.

Тенденції відкритості органів прокуратури для суспільства обумовлені необхідністю подолання проблеми корупції та громадського нагляду за належним здійсненням правового забезпечення захисту від протиправних посягань на права і свободи людини, суспільний та держаний лад. Саме принцип гласності своє правове закріплення знайшов у декількох нормативно-правових актах. Джерелом засад гласності діяльності прокуратури, як державного органу, є Конституція України. У нормі, що міститься у статті 34 Конституції України, вказують М.С. Демкова та М.В. Фігель, розкриваються два принципи забезпечення доступу до інформації: презумпція доступності та відкритості інформації і дотримання обмежень, установлених законом [94].

Модельний Закон «Про прокуратуру» у статті 3 одним із головних принципів діяльності прокуратури визначає гласність діяльності органів прокуратури, проте у тій мірі, в якій це не суперечить вимогам законів про охорону прав і свобод людини і громадянина, а також законодавства про захист державної та іншої спеціально охоронюваної законом таємниці. Тобто, цей нормативний акт встановлює презумпцію гласності діяльності органів прокуратури, яка має своє відображення у новому Законі України «Про прокуратуру», що формулює ці положення у п.9 статті 3 «Засади діяльності прокуратури, таким чином: прозорість діяльності прокуратури забезпечується вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання [95]. Спираючись на положення Модельного Закону «Про прокуратуру» доходимо висновку, що такими обмеженнями є охоронювані Законом таємниці.

Як зазначають науковці, принцип гласності, що лежить в основі демократії, стосовно діяльності роботи органів прокуратури припускає відкритість, повноту і достовірність інформації про функціонування

прокуратури, а також поінформованість державних органів влади і населення через засоби масової інформації про дійсні цілі, характер роботи органів прокуратури, про стан злочинності та заходи щодо її зміцнення. Водночас науковці наголошують, що при цьому органи прокуратури діють гласно в тій мірі, що не суперечить вимогам Закону про охорону прав і свобод громадян, так само й про державну та іншу таємницю [97].

У попередньому вітчизняному Законі України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року, у статті 6 «Принципи організації і діяльності прокуратури», зазначалось, що органи прокуратури України діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан злочинності та заходи щодо її зміцнення, оприлюднюють та надають інформацію за запитами відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [61]. Таким чином, основні засади обігу публічної інформації з обмеженим доступом, передбачені цим Законом, поширюються на роботу органів прокуратури і повинні бути включені до змісту принципу гласності роботи цього державного правоохоронного органу.

Основний принцип забезпечення доступу до публічної інформації відповідно до статті 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації» – це презумпція відкритості, яка полягає у прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень, вільному отриманні, поширенні та будь-якому іншому використанні інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених Законом [98]. Такі обмеження передбачені ст.ст.6-11, водночас аналіз зазначених статей дає змогу з'ясувати основні засади обігу інформації з обмеженим доступом в Україні. На наш погляд, визначається наступний порядок обігу публічної інформації з обмеженим доступом, а саме – конфіденційної, таємної та службової інформації: 1) порядок обмеження доступу визначається законодавством України; 2) вичерпний перелік підстав обмеження доступу до інформації; 3) негативні наслідки розголошення такої інформації; 4) попереднє оприлюднення відомостей, що складають інформацію з обмеженим

доступом; 5) зникнення підстав для обмеження доступу до публічної інформації, що виключає подальше обмеження доступу до неї; 6) обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ; 7) поширення конфіденційної інформації розпорядниками тільки за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації; 8) таємною є інформація, що містить будь-яку передбачену законом таємницю; 9) обов'язковість грифів обмеження доступу до документів, що містять інформацію з обмеженим доступом; 10) нормативні документи, що визначають порядок і підстави обмеження доступу до інформації, мають бути вільними для доступу; 11) кожна особа має право доступу до інформації до неї, яка збирається і зберігається; 12) право вимоги виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе; 13) право на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав і законних інтересів; 14) відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про особу з порушенням вимог закону; 15) можливість оскарження відмови особи в доступі до інформації про неї, незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення інформації; 16) можливість поширення інформації з обмеженим доступом, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення [6,7]. Ці положення, на нашу думку, повинні знайти відображення в окремому відомчому нормативно-правовому акті, що регулюватиме діяльність працівників органів прокуратури, пов'язану з використанням інформації з обмеженим доступом.

Про часткове використання обігу публічної інформації з обмеженим доступом у роботі органів прокуратури свідчить важливий внутрішньовідомчий документ «Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України». Цей документ містить презумпцію відкритості публічної інформації, а саме: відмова у наданні інформації, до якої у встановленому законом порядку не обмежено доступ, не допускається. Відповідно до цієї інструкції визначено

перелік публічної інформації, яка підлягає опублікуванню, проте є обмеження, пов'язані з можливим віднесенням до інформації з обмеженим доступом таких відомостей, як прізвища, імена та по батькові керівників Генеральної прокуратури, її самостійних структурних підрозділів, прокурорів обласного рівня; про адреси електронної пошти, службові номери засобів зв'язку органів прокуратури та їх керівників. Перелік конкретизованих відомостей, що становлять службову інформацію і містяться в документах органів прокуратури України, та Перелік документів, які містять службову інформацію, схвалюються експертною комісією та затверджуються наказом Генерального прокурора України. Доступ до вказаних переліків не може бути обмежений. Водночас, відповідно до п.4.3. «Інструкції про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України», інформація з обмеженим доступом, до якої відповідно до статей 8 і 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» належить службова та таємна інформація, оприлюдненню та наданню на запити не підлягає. Цим же документом визначено зміст таємної інформації у роботі органів прокуратури, тобто, до такої інформації віднесено інформацію, що містить державну, професійну, банківську таємницю та іншу, передбачену Законом таємницю, а також таємницю слідства. З урахуванням принципу гласності роботи органів прокуратури така інформація також може бути оприлюднена, але за умов та процедур, що визначаються законами України [98]. Так, наприклад: 1) інформація, що містить таємницю слідства, може бути надана лише з дозволу слідчого або відповідного прокурора в обсязі, який вони визначають можливим, у порядку, визначеному кримінально-процесуальним законодавством; 2) інформація про особу, яка затримана, підозрюється чи обвинувачується у вчиненні злочину, або особу, яка вчинила адміністративне правопорушення, може бути оприлюднена лише в разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо неї або винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення, а стосовно потерпілих від правопорушень – лише за їх згодою.

Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII, який набув чинності з 15 липня 2015 року у п. 9 статті 3 «Засади діяльності прокуратури», формулює принцип гласності у роботі органів прокуратури як засади прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурентним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо Законом не встановлено обмежень щодо її надання [100]. Такі обмеження стосуються інформації з обмеженим доступом. Так, відповідно до статті 9 цього Закону «Повноваження Генерального прокурора України», усі накази Генерального прокурора України оприлюднюються на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України з додержанням вимог режиму таємності. Також, відповідно до статті 19 «Загальні права і обов'язки прокурора», усі прокурори зобов'язані не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом. За не виконання цього обов'язку, відповідно до статті 43, прокурор може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності. Проте Закон не встановлює обов'язок інших працівників прокуратури [101] дотримуватись режиму інформації з обмеженим доступом та не передбачає для них відповідного покарання.

Важливо відмітити, що з метою забезпечення належної організації діяльності органів прокуратури щодо забезпечення доступу до публічної інформації, керуючись статтею 9 Закону України «Про прокуратуру» 30 грудня 2015 року Генеральний прокурор України видав наказ, яким зобов'язав Генеральну прокуратуру, керівників регіональних та місцевих прокуратур, структурних підрозділів апаратів забезпечити проведення особистого прийому громадян та доступу до публічної інформації, що знаходиться у володінні органів прокуратури України. Основними завданнями діяльності на цьому напрямі визначається систематичне та оперативне оприлюднення інформації, що знаходиться у володінні органів прокуратури у строки та порядку, встановлених законодавством. Систематично вивчати стан роботи щодо забезпечення доступу до публічної

інформації, вживати заходів щодо удосконалення та підвищення ефективності діяльності органів прокуратури на цьому напрямі. Здійснювати прийом запитувачів, надавати роз'яснення та іншу допомогу в оформленні запитів на інформацію, їх прийняття, реєстрацію та облік. У встановленому порядку розглядати запити на інформацію, за наявності підстав надсилати їх належним розпорядникам інформації.

Основними критеріями оцінки ефективності діяльності на цьому напрямі вважати забезпечення об'єктивного, всебічного і своєчасного розгляду звернень, оприлюднення у встановлені законом строки публічної інформації, що знаходиться у володінні органів прокуратури, надання за запитами достовірної, точної та повної інформації, реальне поновлення порушень прав громадян [144].

Узагальнюючи, можна сказати, що гласність – це функціональний міжгалузевий принцип, згідно з яким органи прокуратури діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан злочинності та заходи щодо її зміцнення. Результати прокурорських перевірок та заходи щодо усунення виявлених порушень Закону стають відомими усій громадськості через засоби масової інформації. Як зазначається у статті 6, «Інформування про діяльність прокуратури» Закону України «Про прокуратуру», інформація про діяльність прокуратури оприлюднюється в загальнодержавних та місцевих друкованих засобах масової інформації і на офіційних веб-сайтах органів прокуратури. Нове законодавче визначення змісту гласності, порівняно з його правовим регулюванням у статтях 6 та 51-1 Закону України «Про прокуратуру» 1991 року, є, на наш погляд, прогресивнішим.

Таким чином, можна зробити висновок, що структура адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації складається з наступних елементів: об'єкт забезпечення доступу до публічної інформації, засоби (способи) здійснення забезпечення доступу до публічної інформації, адміністративно-правові відносини, суб'єкти адміністративно-

правового забезпечення доступу до публічної інформації. Адміністративно-правовий механізм забезпечення доступу до публічної інформації включає активні та пасивні елементи. Пасивним елементом завжди виступає об'єкт, оскільки зміна його стану змінює засоби (способи) та правові відносини забезпечення доступу до публічної інформації. Отже, об'єкт є незмінним. Інші елементи є активними, хоча в якийсь момент вони можуть переходити в пасивний стан, який, утім, є тимчасовим. Водночас, адміністративно-правові відносини в пасивному стані можуть перебувати лише в тому випадку, коли їх урегульовано, й поведінка суб'єктів є правомірною, проте певні неузгодженість чи колізія у нормативному документі, порушення правових принципів призводять до зміни адміністративно-правових відносин.

2.2. Суб'єкти та об'єкт забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури

Право на доступ до публічної інформації має принципове значення у сучасній демократичній державі, однієї з засад якої є сильне, організоване громадянське суспільство, що усвідомлює свої права. Побудова громадянського суспільства в Україні здійснюється у напрямі утворення поза урядових організацій, в тому числі тих, які представляють інтереси осіб, що належать до національних меншин, а також іноземців, які мешкають в Україні. Зростання громадянської свідомості спонукає до того, що особи, які є адресатами прав у галузі освіти, культури та багатьох інших напрямках, щоразу інтенсивніше їх реалізують та шукають інструменти, які б дозволили контролювати виконання державними органами передбачених законодавством завдань та витрату бюджетних коштів, що походять з їх податків.

В Україні доступ до публічної інформації законодавчо врегульовано лише нещодавно, тому досліджень науковців та експертів порівняно небагато. На сьогодні варто виділити публікації О.Нестеренко, М.Демкової,

Т.Котюжинської, М.Лациби, Г.Красноступ, В.Цимбалюка та інші. Разом з тим, вони переважно стосуються практичних аспектів та проблем реалізації інформаційного законодавства, а тому доцільно звернути увагу на деякі теоретичні аспекти правовідносин у сфері доступу до публічної інформації. Тому в даному підрозділі, з допомогою системного методу, автор виокремлює та аналізує такі елементи правовідносин у сфері публічної інформації, як суб'єкти та об'єкти, а також з'ясовує особливості правового статусу суб'єктів і загальну характеристику об'єктів.

Стаття 4 Закону України «Про інформацію» визначає, що суб'єктами інформаційних відносин є фізичні особи, юридичні особи, об'єднання громадян, суб'єкти владних повноважень, а об'єктом інформаційних відносин є інформація. Кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів.

Якщо говорити про гарантії права на інформацію, то право на інформацію забезпечується створенням механізму реалізації права на інформацію; створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів; обов'язком суб'єктів владних повноважень є: інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення; обов'язком суб'єктів владних повноважень є: визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації; здійснення державного і громадського контролю за дотриманням законодавства про інформацію; встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію. Відповідно, цей же Закон говорить про те, що право на інформацію може бути обмежене Законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав

інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Право на інформацію охороняється Законом. Держава гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації. Ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених Законом. Суб'єкт інформаційних відносин може вимагати усунення будь-яких порушень його права на інформацію. Право на інформацію, створену в процесі діяльності фізичної чи юридичної особи, суб'єкта владних повноважень або за рахунок фізичної чи юридичної особи, Державного бюджету України, місцевого бюджету, охороняється в порядку, визначеному Законом [43].

Усвідомлення існування інструменту у вигляді права на доступ до публічної інформації можна вважати надзвичайно важливим важелем у разі виникнення конфлікту чи спору між громадянином чи громадською організацією та відповідним органом влади. Для належного аналізу повноваження потрібно найперше визначитись з поняттям публічної інформації. Засади доступу до публічної інформації в Україні визначає Закон України «Про доступ до публічної інформації», прийнятий Верховною Радою України 13 січня 2011 року [98, с.314], який набрав чинності 9 травня 2011 року. Відповідно до ч.1 статті 1 згаданого Закону, публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Проте, в Законі не подається вичерпного переліку випадків, у яких відповідні інституції зобов'язані надати інформацію.

Категорії суб'єктів правовідносин у сфері доступу до публічної інформації визначені у третьому розділі вказаного Закону. У ч. 1 статті 12

вказується, що такі суб'єкти діляться на 2 групи: запитувачі інформації та розпорядники інформації і їх структурні підрозділи або відповідальні особи з питань запитів на інформацію.

Запитувачами інформації, відповідно до п.1 ч.1 статті 12 Закону, можуть бути фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень. Це означає, що розпорядники інформації та їх структурні підрозділи зобов'язані надавати відповідну інформацію кожному, незалежно від громадянства, раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, професії та роду діяльності, рівня освіти, за мовними або іншими ознаками.

Крім фізичних осіб, запитувачами також можуть виступати юридичні особи та об'єднання громадян без статусу юридичної особи. У статті 80 Цивільного кодексу України [60, с.461] юридичною особою визнається організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку, а стаття 14 Закону України «Про об'єднання громадян» [105, с.504] зазначає, що легалізація (офіційне визнання) об'єднань громадян є обов'язковою і здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування. Безперечно, не маючи статусу юридичної особи, не маючи правосуб'єктності, не будучи суб'єктами права, незареєстровані об'єднання громадян, природно, не можуть бути самі по собі суб'єктами інформаційних відносин – незалежно від бажання розробників нового інформаційного законодавства та мотивації законодавця. Тому у контексті Закону України «Про доступ до публічної інформації» право об'єднань громадян без статусу юридичної особи звертатися з запитом до розпорядників інформації слід розуміти як опосередковане право особи, яке підпише відповідний запит.

Таким чином, розпорядниками інформації визнаються суб'єкти владних повноважень, а саме: органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції, відповідно до законодавства та рішення яких є

обов'язковими для виконання; юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевого бюджетів, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків; суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Важливо також пам'ятати, що доступ до публічної інформації не є безумовним та необмеженим. Право на доступ до публічної інформації має певні обмеження, обумовлені як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. Відповідно до ч.2 статті 1 до Закону, публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених Законом. Тобто, Законом визначаються випадки, коли така інформація може мати обмежений доступ (стаття 6 Закону). Виходячи з цього положення, публічну інформацію можна поділити на дві категорії: публічна інформація з відкритим доступом та публічна інформація з обмеженим доступом [45, с.190–191].

Отже, через розподіл завдань, функцій, повноважень та відповідальності за здійснення її основних завдань у системі органів державної влади, інформаційна функція держави завжди існувала як функція державних органів, як реалізація повноважень конкретних органів згідно з їхнім місцем і призначенням у державному механізмі та політичній системі суспільства [60, с.63–64].

Реалізація права на інформацію одних суб'єктів розуміється у багатьох випадках як сприяння виникненню юридичних обов'язків інших суб'єктів. Тому залишається законодавчо невизначеною форма поінформування громадян про збирання інформації про них (як відомості про них і з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються), доступу громадян до їх персональних даних, а також механізм реалізації цього права.

Так, стаття 18 Закону України «Про звернення громадян» надає громадянину такі права, спрямовані на забезпечення йому доступу до інформації про нього, зібраної під час перевірки скарги; особисто викласти аргументи особі, яка перевірила скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги; знайомитися з матеріалами перевірки та бути присутнім при розгляді скарги [61]. Проте, зазначені права громадянина на доступ до персональних даних не кореспондуються із обов'язками органів державної влади, місцевого самоврядування, як зауважують вчені [102, с.34–36].

Сьогодні існує багато проблем у сфері реалізації громадянами свого права на інформацію, що їх створюють органи державної влади та місцевого самоврядування. Вони безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом та неправомірно і безпідставно застосовуючи дані обмеження, що призводить до виникнення великих труднощів в отриманні громадянами певних нормативно-правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Заслуговує уваги у цьому плані пропозиція О.В. Нестеренко, що ефективним механізмом захисту цього права може стати запровадження у структурі апарату Уповноваженого Верховної Ради з прав людини посадової особи, яка займалася б як захистом прав на доступ до інформації, так і захистом інформації про особу [103, с.112–115].

Актуальною проблемою реалізації права на інформацію є й поглиблення науково обґрунтованого підходу до вироблення основних засад законодавства у сфері права на інформацію. Це могло б забезпечити, насамперед, відповідність юридичних норм потребам суспільного розвитку та ефективність їх реалізації [60, с.65–68].

Усвідомлення існування інструменту у вигляді права на доступ до публічної інформації можна вважати надзвичайно важливим важелем у разі виникнення конфлікту чи спору між громадянином чи громадською організацією та відповідним органом влади. Пізнання окремих засад використання цього інструменту є саме нашою метою. Аналіз цього

повноваження дозволить використовувати його свідомо, відповідно до цілей та функцій, які покликані виконувати дане право в сучасному громадянському суспільстві [59, С. 65].

В Законі не подається вичерпного переліку випадків, у яких відповідні інституції зобов'язані надати інформацію. Така конструкція правової норми дозволяє в ситуаціях, хоч напряду й не визначених Законом, вимагати надання інформації.

Закон все ж визначає певний каталог випадків, коли відповідні інституції зобов'язані надати інформацію. Відповідно до ч.1 ст.15 розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати: інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси; нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності; перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник; інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації; плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань; розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи; загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку; звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію; інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме – про їх місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти; прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників

структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом; розклад роботи та графік прийому громадян; вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад; перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення; перелік та службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативно-розшукової або контрозвідувальної діяльності; порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності; систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень; іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений Законом.

Категорії суб'єктів правовідносин у сфері доступу до публічної інформації визначені у III розділі вище вказаного Закону. У ч. 1 ст.12 вказується, що такі суб'єкти діляться на 2 групи: запитувачі інформації та розпорядники інформації і їх структурні підрозділи або відповідальні особи з питань запитів на інформацію.

Запитувачами інформації, відповідно до п.1 ч.1 ст.12 Закону, можуть бути фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень. Це означає, що розпорядники інформації та їх структурні підрозділи зобов'язані надавати відповідну інформацію кожному, незалежно від громадянства, раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, професії та роду діяльності, рівня освіти, за мовними або іншими ознаками.

Крім фізичних осіб, запитувачами також можуть виступати юридичні особи та об'єднання громадян без статусу юридичної особи. Частина 1 ст.80

Цивільного кодексу України [60, с.461] юридичною особою визнає організацію, створену і зареєстровану у встановленому Законом порядку. Разом з тим, не можна обійти увагою віднесення новим Законом до запитувачів інформації «об'єднань громадян без статусу юридичної особи» (легалізованих шляхом повідомлення). Стаття 14 Закону України «Про об'єднання громадян» [105, с.504] зазначає, що легалізація (офіційне визнання) об'єднань громадян є обов'язковою і здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування. У разі реєстрації – об'єднання громадян набуває статус юридичної особи. В той же час ст. 17 Закону України «Про об'єднання громадян» передбачає, що громадські організації, їх спілки можуть легалізувати своє заснування шляхом письмового повідомлення, відповідно, Міністерству юстиції України, місцевим органам державної виконавчої влади, виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад. Проте лише зареєстрованим об'єднанням громадян (тобто, зі статусом юридичної особи) ст. 20 згаданого Закону надає право одержувати від органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань.

Як уже відмічалось, безперечно, не маючи статусу юридичної особи, не маючи правосуб'єктності, не будучи суб'єктами права, незареєстровані об'єднання громадян, природно, не можуть бути самі по собі суб'єктами інформаційних відносин – незалежно від бажання розробників нового інформаційного законодавства та мотивації законодавця. Тому в контексті Закону України «Про доступ до публічної інформації» право об'єднань громадян без статусу юридичної особи звертатися із запитом до розпорядників інформації, слід розуміти (і, відповідно, можна реалізовувати) як опосередковане правом особи, котра підпише відповідний запит. Іншими словами, уповноваженою стороною у правовідносинах з розпорядником інформації (зобов'язаною стороною) буде не об'єднання громадян, легалізоване шляхом повідомлення, а конкретна фізична особа – суб'єкт

права. При цьому, звичайно, остання має право звертатися до розпорядників інформації із запитом в інтересах такого об'єднання громадян.

Також варто підкреслити, що розпорядники інформації не повинні ставити умовою надання інформації вказівки запитувачем будь-якої конкретної причини, для якої йому потрібна така інформація, чи якоїсь особливої правової підстави, що вказуватиме на потребу одержання таких даних. Відповідно до п.2 ст.19 Закону запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Така норма безперечно є виправданою, адже в демократичному суспільстві ми, як громадяни та ймовірні виборці, маємо право контролювати органи публічної влади в сфері виконуваних ними функцій та прийнятих рішень. Скажімо, з огляду на факт сплати нами податків можна реалізувати право на одержання інформації про способи витрати бюджетних коштів, тобто грошей, сплачених з платників податків. Жоден розпорядник інформації не може поставити надання інформації про витрату бюджетних коштів в залежність від підтвердження факту сплати особою податків.

Іншою стороною даних правовідносин виступають розпорядники інформації та їх структурні підрозділи. Статус даної категорії суб'єктів у загальних рисах визначений статтею 13 Закону. Зокрема, розпорядниками інформації визнаються: суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з

виконанням їхніх обов'язків; суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Окрім зазначених категорій суб'єктів, до розпорядників інформації законом також прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля, інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту, інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян, іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією). Такі суб'єкти господарювання також зобов'язані оприлюднювати та надавати за запитом відповідну інформацію [45, с.190].

Більше того, юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, а також попередньо згадувані суб'єкти господарювання при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися вказаним Законом, а вимоги цього Закону поширюються на них лише в частині оприлюднення та надання відповідної інформації за запитом.

У свою чергу, на розпорядника інформації покладається обов'язок забезпечити належний розгляд запитів на інформації. Для цього відповідно до ст.16 Закону розпорядник інформації відповідає за визначення завдань та забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань запитів на інформацію розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію та надання консультацій під час оформлення запиту. Запит,

що пройшов реєстрацію у встановленому розпорядником інформації порядку, обробляється відповідальними особами з питань запитів на інформацію.

Важливо також пам'ятати, що доступ до публічної інформації не є безумовним та необмеженим. Право на доступ до публічної інформації має певні обмеження, обумовлені як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. Відповідно до ч.2 ст.1 до Закону публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених Законом. Тобто, Законом визначаються випадки, коли така інформація може мати обмежений доступ (ст.6 Закону).

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до Закону при дотриманні сукупності таких вимог: 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; розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Виходячи з цих положень, публічну інформацію можна поділити на дві категорії: публічна інформація з відкритим доступом та публічна інформація з обмеженим доступом.

В свою чергу, публічна інформація з обмеженим доступом може бути:

- конфіденційною (інформація, доступ до якої обмежено фізичною чи юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов (ч.1 ст.7 Закону);

- таємною (інформація, доступ до якої обмежується відповідно при отриманні сукупності зазначених вище вимог, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація,

яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену Законом таємницю (ст. 8 Закону). Крім того, дана категорія інформації охороняється також Законом України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року [45, с.93]. Стаття 1 цього Закону визнає державною таємницею (далі також – секретною інформацією) – вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою);

- службовою (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; зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування» (ст.9 Закону).

Розглядаючи суб'єкти і об'єкти, що забезпечують доступ до публічної інформації в органах прокуратури, окрема увага приділяється підрозділам прокуратури, які здійснюють заходи організаційного забезпечення роботи прокуратури, прокурорів, автоматизованої системи документообігу і забезпечення доступу до публічної інформації.

Під розпорядниками публічної інформації слід розуміти суб'єктів правовідносин, які забезпечують реалізацію права на доступ до інформації через виконання визначеного законодавством України обов'язку щодо оприлюднення та надання публічної інформації, яка знаходиться у їхньому володінні. Учасників (суб'єктів) правових відносин у сфері доступу до

публічної інформації та публічної інформації в органах прокуратури пропонується поділити на дві групи: суб'єкти доступу до публічної інформації та суб'єкти забезпечення права на доступ до публічної інформації. Таким чином, можна зробити висновок, що суб'єктом забезпечення права на доступ до публічної інформації виступає апарат прокуратури, до якого входять структурні підрозділи та відповідальні особи з питань оприлюднення та запитів на інформацію. Суб'єктами доступу до публічної інформації в органах прокуратури є запитувачі, а саме фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень.

Відповідно, об'єктом забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури виступають суспільні відносини, які виникають під час доступу до публічної інформації в органах прокуратури.

2.3. Механізм адміністративних правовідносин забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури

Інформаційне суспільство, до якого неухильно йде Україна, потребує адекватного інформаційного законодавства: реформування публічно-правового порядку та врегулювання суспільних інформаційних відносин на державному рівні, юридичного визначення найважливіших правових норм поведінки їх учасників, створення правового механізму захисту законних прав та виконання обов'язків [107, с.98–103]. Одним із напрямів реформування інформаційного законодавства, відповідно до Концепції реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин, є забезпечення законодавчого регулювання правового режиму національних інформаційних ресурсів, що повинен бути визначений на рівні державної доктрини [108].

Проблеми правового регулювання інформаційних ресурсів є не новими для науки. Цими проблемами займалися І.Бачило, Р.Калюжний, М.Різак, В.Цимбалюк та інші.

Інститут правового режиму в праві є міжгалузевим та застосовується до різних сфер правового регулювання і об'єктів правових відносин. Найбільш розповсюджений інститут правового режиму застосовується в адміністративному праві. В словнику адміністративного права правовий режим визначений як «нормативно встановлені правила відносно певного предмета відносин чи ситуацій, які обов'язково повинні дотримуватися учасниками відносин з приводу даного предмета (ситуації)» [109, с.257]. На відміну від правового статусу, який визначає правове положення суб'єкта відносин, інститут правового режиму дає характеристику, перш за все, предметам відносин. Тому цей інститут може застосовуватися до інформаційних ресурсів.

Концепцією реформування системи національних інформаційних ресурсів України передбачено, що правовий режим інформаційних ресурсів включає наступні найважливіші компоненти: створення умов для розвитку і захисту усіх форм власності на інформаційні ресурси і продукти (включаючи права інтелектуальної власності); регулювання створення реальних умов для інформаційного забезпечення громадян, органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування, підприємств і організацій усіх форм власності; створення сприятливих умов для ринку інформаційних ресурсів, продуктів і послуг [111].

Проте, на нашу думку, серед перелічених компонентів не визначає найосновнішого – порядку введення інформації до інформаційних ресурсів, тобто, документування інформації та її систематизації за певними критеріями. Документування є обов'язковою умовою включення інформації до інформаційних ресурсів. Без цього компонента правовий режим інформаційних ресурсів є не повним.

Слід зазначити, що підставами виникнення права власності на інформацію є: створення інформації своїми силами і за свій рахунок; договір на створення інформації; договір, що містить умови переходу права власності на інформацію до іншої особи.

Інформація, створена кількома громадянами або юридичними особами, є колективною власністю її творців. Порядок і правила користування такою власністю визначається договором, укладеним між співвласниками. Інформація, створена організаціями (юридичними особами) або придбана ними іншим законним способом, є власністю цих організацій. Інформація, створена на кошти державного бюджету, є державною власністю. Інформацію, створену на правах індивідуальної власності, може бути віднесено до державної власності у випадках передачі її на зберігання у відповідні банки даних, фонди або архіви на договірній основі. Власник інформації має право призначати особу, яка здійснює володіння, використання і розпорядження інформацією, і визначати правила обробки інформації та доступ до неї, а також встановлювати інші умови щодо інформації [43].

Серед державотворчих проблем, які вирішуються в Україні на засадах її Конституції, чи не найбільш дискусійним і складним є питання про те, якою має бути прокуратура в Україні. Воно викликано тим, що серед конституційних новацій стосовно реформування державних органів найбільш радикальними є нововведення, спрямовані на зміну прокурорських функцій. Адже Конституція України 1996 року, проголосивши нашу державу демократичною, соціальною і правовою, суттєво скоригувала функції прокуратури.

Нині на неї покладено: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді, у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах,

а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Порівняно з попередньою Конституцією України прокуратура втратила функції так званого загального нагляду і попереднього слідства. Тим самим було зроблено крок на шляху зближення, гармонізації прокурорської системи України з аналогічними системами сучасних демократичних держав. У той же час, багато хто як серед вчених, так і особисто серед практичних прокурорських працівників вважають, що цей крок є передчасним. На нашу думку, з ними можна погодитися, адже в умовах сучасної економічної кризи, зростання злочинності, зниження рівня законності в країні нагляд прокуратури за додержанням і правильним застосуванням законів у країні, продовжують відігравати свою корисну роль у державі і суспільстві, в цьому навряд чи слід сьогодні відмовлятися.

Вихід з такого становища надає нам сама Конституція, у перехідних положеннях якої зафіксовано, що прокуратура продовжує виконувати, відповідно до чинних законів, функції нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення в дію законів, котрі регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів та до сформування системи слідчих органів і введення в дію законів, що регулюють їх функціонування.

В основу перетворень організації і діяльності прокурорських органів повинна бути покладена концепція розвитку прокуратури на перехідний період. Вона має виходити з того, що реформування прокуратури, як складової частини правоохоронної системи, слід проводити у загальному руслі державно-правової реформи. А сама реформа повинна визначатися умовами, які склалися в Україні в сучасний період із усебічним врахуванням реальної ситуації забезпеченню законності і правопорядку в країні, захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави. Вона має ґрунтуватися на широкому узагальненні зарубіжного досвіду правоохоронної діяльності. Однак було б помилковим реформувати нашу прокуратуру,

жорстко дотримуючись тільки європейських стандартів її діяльності й організації, нехтуючи власним досвідом, становищем, в якому нині перебуває країна.

Існування тотального і необмеженого контролю з боку прокуратури спростовується і тим, що, здійснюючи один із важливих напрямів своєї роботи – координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю, вона взаємодіє в цьому напрямі як з правоохоронними органами (на засадах координації), так і з керівниками місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. З метою підвищення ефективності координації діяльності правоохоронних органів прокуратура взаємодіє з судами шляхом взаємного інформування про стан злочинності і судимості, використання даних судової статистики та матеріалів судової практики при розробленні заходів щодо посилення боротьби зі злочинністю, проведення спеціальних семінарів і конференцій. Практикується запрошення голів судів та керівників органів юстиції для участі в координаційних нарадах правоохоронних органів.

Не помиляючись, можна сказати, що взаємодія органів прокуратури з іншими державними органами, а також з органами місцевого самоврядування підсилює її роль і значення в державі і, безсумнівно, підвищує ефективність діяльності не тільки її, а й органів, з якими вона взаємодіє.

Важливо відмітити, що гарантії незалежності прокуратури встановлені Законом України «Про прокуратуру». У статті 7 Закону застерігається, що будь-яке втручання органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, засобів масової інформації, політичних партій, об'єднань громадян у діяльність прокуратури по виконанню покладених на неї функцій, забороняється [99].

Вплив на прокурора з метою заборонити виконання або перешкодити виконанню ним службових обов'язків чи домогтися прийняття неправомірного рішення тягне за собою передбачену законом відповідальність. Прокурори не зобов'язані давати роз'яснення по суті справ

і матеріалів, що знаходяться у провадженні, а також надавати їх будь-кому для ознайомлення, крім випадків та в порядку, передбачених чинним законодавством. Ніхто не має права без дозволу прокурора розголошувати матеріали досудового слідства та перевірок, які здійснюються органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю, якщо це може зашкодити законному та об'єктивному розслідуванню, або фізичній або юридичній особі.

Слід також відзначити, що єдність прокуратури зумовлена спільністю завдань, які мають виконувати всі її органи. Вони полягають у тому, що діяльність прокуратури України спрямована на захист суверенної і незалежної демократичної, соціальної, правової держави і має своїм завданням сприяти утвердженню верховенства Закону, дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Отже, одним з пріоритетних напрямів у всіх видах діяльності прокуратури в демократичній державі повинен бути захист прав людини і громадянина. Це положення слід закріпити і деталізувати у новій редакції Закону України «Про прокуратуру», адже згідно із статтею 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнається найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави [111, с.273–275].

Тобто, реформування прокурорських органів, судової системи, всіх правоохоронних установ має спрямовуватися на застосування високих європейських і світових стандартів захисту прав і свобод людини, забезпечення сталої законності у суспільних відносинах. Досягти цього можна при умові, що органи прокуратури будуть відкриті суспільству, перейдуть від комп'ютеризації до інформатизації як провідного напрямку удосконалення організації та управління, зокрема, як модернізації інформаційного забезпечення своєї діяльності, так і забезпечення доступу до публічної інформації.

Сучасний період розвитку суспільства та держави характеризується значним зростанням ролі інформації та інформаційних технологій, що

призводить до активізації інформаційної діяльності з приводу одержання, використання, поширення та зберігання інформації. У зв'язку з цим, активізується проблема правового регулювання інформаційних відносин та наукових досліджень в цьому напрямі.

Проте можливість особи вільно збирати, зберігати, обробляти та поширювати інформацію забезпечується не лише фіксацією права на інформацію в законодавстві, але й створенням необхідних умов для його реалізації – гарантій здійснення зазначеного права.

Саме гарантії права на інформацію є важливим фактором, який визначає не лише умови існування конкретного індивіда, але й багато в чому долю політичного устрою держави. Адже гарантії, права і свободи людини у сфері права на інформацію є ключовими інститутами громадянського суспільства та демократичної держави. Здійснення гарантій права на інформацію і свободу слова є найважливішим механізмом захисту прав людини [112, с.36–37].

У зв'язку з цим, перед юридичною наукою постає завдання розроблення системи юридичних гарантій здійснення права на інформацію, яка б після імплементації у чинне законодавство України забезпечила можливість найбільш ефективної реалізації зазначеного суб'єктивного права. Тому дослідження юридичних гарантій здійснення права на інформацію вважається вкрай актуальним.

Гарантії права на інформацію належать до найважливіших засад формування, розвитку та закріплення насправді правової держави та громадянського суспільства. Ці права є включені в механізм державного управління в демократичному суспільстві. Вагомим засобом захисту та здійснення прав і свобод людини є гарантії права на інформацію. Вони є системою норм, принципів та вимог, які забезпечують процес дотримання прав і законних інтересів людини. Головним призначенням гарантій є забезпечення найкращих умов для реалізації конституційно закріпленого статусу людини. Таким чином, гарантії є засобом, що забезпечує перехід від передбачених конституцією можливостей до реальної дійсності. А

ефективність здійснення гарантій залежить від рівня розвитку загально правових принципів, стану економіки, рівня розвитку демократичних інститутів, реальності втілення в життя політичної системи суспільства, наявності існування реальної системи досконалих законів у державі, ефективності механізму реалізації законів, ступеня правової свідомості та правової культури як всього населення, так і окремої групи людей, узгодженості інтересів населення та суспільства в цілому і наявності високоефективного органу конституційного контролю за режимом дотримання та здійснення законів України [113].

Для ґрунтовного висвітлення методологічних питань теорії правовідношення доцільно навести позицію В.Н. Сагатовського щодо значення застосування системного підходу в наукових дослідженнях. На його думку, інформація, отримана на основі системного підходу, має дві принципово важливі властивості: по-перше, досліднику надходить лише необхідна інформація, по-друге, ця інформація є достатньою для вирішення поставленого завдання [114, с.71]. У зв'язку з цим, дослідження правової природи правовідношення, у тому числі інформаційного, має ґрунтуватися на чіткому усвідомленні ролі, місця правовідношення серед інших правових феноменів, тобто у структурі правової дійсності. На нашу думку, для цього необхідне системне дослідження за наявних підходів щодо розуміння правової природи та сутності поняття правовідношення.

Вважаємо за доцільне підкреслити, що правовідносини розумілися як відношення двох суб'єктів, пов'язаних взаємними юридичними правами та обов'язками. Так, наприклад, Е.Н. Трубецький зазначив, що «під юридичними відносинами або правовідносинами, таким чином, слід розуміти врегульовані нормами об'єктивного права відносини осіб між собою [115, с.154]. У 40-60-х рр. ХХ століття характерним є «вузько нормативне» розуміння правовідношення як «особливого ідеологічного відношення, що складається на основі чинних правових норм і взаємної пов'язаності його учасників правами й обов'язками та підтримується примусовою силою

держави» [28, с.10]. Період поширення соціологічного підходу до розуміння поняття «правовідношення» характеризувався, поряд із поглибленим вивченням окремих його елементів, підвищеною увагою до системних зв'язків правовідносин з іншими правовими та не правовими явищами. У результаті було сформовано інше розуміння правовідносин – як ідеологічного відношення та водночас як «форми фактичних суспільних відносин» [116, с.183], відбулося виокремлення матеріального та юридичного змісту [117, с.112]. Зміст правовідношення визначали як єдність реального суспільного ставлення та його форми [118, с.6, 36, 211]. Проте визначені концепції не позбавлені внутрішньої суперечливості.

У рамках теорії правовідносин продовжуються наукові дискусії щодо визначення поняття «правовідношення», його змісту, об'єкта, класифікації, продовжуються розробки теорії юридичних фактів, детальне дослідження питань їхньої регулятивної ролі та класифікації. Крім того, темами наукових публікацій останніх десятиліть постають, з-поміж іншого, питання про зміст правосуб'єктності, а також її співвідношення з такими поняттями, як правоздатність, дієздатність, правовий статус. Водночас, для посилення значення проведення системного дослідження змісту та сутності поняття «правовідношення» у сфері інформаційного права, ґрунтуючись на концепціях праворозуміння. Тобто, на нашу думку, дослідження зазначених методологічних питань потребує їх послідовного вивчення з позицій наявних концепцій праворозуміння, по-перше, класичних: 1) позитивістської; 2) природно-правової; 3) соціологічної; по-друге, сучасних: 1) лібертарної; 2) комунікативної; 3) діалогічної; 4) реалістичного позитивізму [119, с.275;120, с.77].

Враховуючи відсутність єдиної позиції щодо розуміння правової природи правовідношення, у даній науковій роботі вважається за необхідне з метою посилення теоретико-методологічних засад висвітлити спірні питання теорії правовідношення. Серед спірних питань у теорії правовідношення необхідно визначити наявні наукові розбіжності у використанні понять

«правове відношення» та «правовий зв'язок». Так, деякі вчені вважають, що розмежування понять «правовідношення» та «правовий зв'язок» є недоцільним, тому у своїх роботах вони традиційно використовують зазначені поняття як ідентичні та взаємозамінні.

Серед прихильників необхідності розмежування понять «правове відношення» та «правовий зв'язок» існує дві різні точки зору щодо їх співвідношення. Згідно з першою поняття «правовий зв'язок» є більш широким порівняно з поняттям «правове відношення». Саме тому суспільні відносини необхідно розглядати як різновид суспільних зв'язків, а правовідносини – як різновид правових зв'язків [121, с.36]. Друга точка зору є протилежною: поняття «суспільне відношення» є більш широким, ніж «суспільний зв'язок», тому саме правовий зв'язок є різновидом правовідношення [123, с.60].

На нашу думку, слід погодитися з авторами, які підтримують першу позицію (правовідносини – це різновид правових зв'язків). Крім того, можливо більшому розумінню цього питання буде сприяти усвідомлення існування двох можливих типів співвідношення правових відносин із неврегульованими суспільними відносинами.

По-перше, деякі суспільні відносини можуть існувати і без їх правового врегулювання, тобто, вони можуть або бути правовими, або не бути такими (тут мається на увазі не протиправність, а лише відсутність спеціального юридичного упорядкування). Інколи певні суспільні відносини вже існують, і законодавець їх не створює, а юридично впорядковує, роблячи правовими відносини.

По-друге, деякі суспільні відносини можуть існувати тільки як правові суспільні відносини (наприклад, процесуальні правовідносини). Такі види суспільних відносин без наявності норми права існувати в принципі не можуть. Очевидно, що певну наукову цінність матиме відповідне дослідження інформаційних правовідносин та їх співвідношення із суспільними відносинами, правовими зв'язками.

Досить цікавим у рамках теорії правовідношення є питання щодо зв'язків між суб'єктивним правом та юридичним обов'язком. До речі, загальне визначення суб'єктивного права належить С.Н. Братусю – це «забезпечена законом міра можливої поведінки уповноваженої особи» [124, с.13]. Аргументованою у зв'язку з цим виникає думка про те, що суб'єктивне право і юридичний обов'язок доцільно розглядати як міру свободи поведінки суб'єкта. Причому, коли ця міра зведена до нуля, відношення втрачає правовий характер [123, с.23]. Отже, виходячи зі спеціально-юридичного розуміння правовідношення, як зазначає В.Н. Варламова, вони (суб'єктивне право та юридичний обов'язок) постають не змістом правовідношення, а способом юридичного впливу на зміст суспільних відносин шляхом визнання за їх суб'єктами певних прав і обов'язків, а також забезпечення їх державним захистом. У рамках цього питання С.Ф. Кечек'яном висловлювалась думка і про можливість існування односторонніх прав без кореспондуючих їм обов'язків і односторонніх обов'язків без кореспондуючих їм прав [125, с.26]. Водночас, противники такого підходу, як зазначає Ю.Г. Ткаченко, цілком логічно вважають, що, оскільки норми права (законодавства) регулюють поведінку учасників суспільних відносин, спірною є думка, що «існують такі суспільні відносини, в яких правовому регулюванню піддається діяльність лише однієї сторони» [126, с.169]. Очевидно, що суспільні відносини – завжди зв'язок щонайменше двох осіб, тому питання, як може право регулювати поведінку однієї з них, залишаючись байдужим до іншої, постає цілком логічно.

Окремим дискусійним питанням у теорії правовідношення постає проблема ясності та однозначності використання відповідних термінів і понять – іноді терміни не збігаються з їхнім значенням в онтологічному сенсі, що породжує численні застереження. Такими застереженнями, серед іншого, постають: 1) вказівка на те, що «суб'єкт права» і «правосуб'єктність» збігаються за своїм основним змістом; 2) посилення на особливий, притаманний правознавству зміст терміну «об'єкт», який може бути

змінений на інший [126]; 3) поняття «елемент» у складі правовідношення. До речі, на останньому питанні акцентує свою увагу С.С. Алексєєв, зазначаючи, що термін «елемент» застосовується тут лише в умовному значенні: «він визначає такі явища об'єктивної реальності, в яких виражаються властивості суспільних відносин. Визначаючи ці явища, ми, таким чином, пізнаємо також самі суспільні відносини, їхні об'єктивні властивості» [118, с. 99]. Тобто, вважається, що, виходячи зі запропонованого трактування, до елементів правовідносин можна віднести широке коло явищ, які пов'язані з ними і можуть їх характеризувати, причому, всі вони опиняються за межами власне правовідносин.

На нашу думку, у цьому сенсі більш коректною є позиція В.М. Протасова, який стверджує, що «категоріальні елементи теорії правовідношення та елементи правовідношення в онтологічному плані суть явища різного порядку» і «у правознавстві насправді існує умовність терміну «відношення», а не терміну «елемент» [127, с.128].

В.М. Протасов зазначає, що елементи правовідносин слід вивчати зі спеціально-юридичних позицій, не намагаючись одночасно охоплювати їх соціологічне значення, тоді правовідношення справді постає як система способів, засобів, прийомів законодавчого впливу на суспільні відносини. Такий підхід, на думку В.М. Протасова, цілком виправданий, якщо мова йде про дослідження процесів правового регулювання, а не про вироблення категоріального апарату. У категоріальному ж плані це – система понять, за допомогою яких такий вплив описується. Причому, система способів юридичного впливу розглядається в іншому плані, ніж під час надання характеристики механізму правового регулювання (норми права, індивідуальні приписи та ін..) [127, с. 130]. Тут важливо не стільки як (яким чином), скільки на що (які прояви фактичних відносин) здійснюється юридичний вплив. Тому доцільно зазначити, що, на наш погляд, найбільш обґрунтованим є розуміння правовідношення як урегульованого суспільного відношення, взятого в нерозривній єдності правового та фактичного

складника. Тому дослідження правового регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері ґрунтується саме на такій позиції [128, с.76–78].

Про необхідність наукового аналізу інформаційно-правових відносин свідчить також інтерес багатьох вчених до даної проблематики. Так, науковці М.Я. Швець, Р.А. Калюжний, В.О. Шамрай, В.Д. Гавловський, В.М. Брижко, А.Ю. Савицький, В.С. Цимбалюк у своїх працях досліджували ряд ключових аспектів правового регулювання суспільних інформаційних відносин та розробили базові теоретичні положення інформаційного права [129, с.20; 130, с.123; 131, с.20]. Основні засади державної інформаційної політики та управління інформаційною сферою розкриті в працях І.В. Арістової та О.М. Бандурки [132, с.88; 133, с.227]. Аналізу джерел законодавства у сфері інформаційних відносин та напрямів розвитку законодавства України присвячена монографія О.В. Кохановської [134, с.7]. Окремі аспекти інформаційних відносин в контексті інформаційної безпеки України досліджено в роботі Б.А. Кормича [135]. Ряд теоретичних аспектів інформаційно-правових відносин висвітлено в працях російських дослідників І.Л. Бачило, В.А. Копилова, М.М. Рассолова [136, с.67–70; 137, с.15]. В той же час поза увагою науковців залишились питання системного аналізу адміністративно-правових відносин як елемент структури правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації.

Нашою метою в даному підрозділі є аналіз теоретичних аспектів правового регулювання інформаційних відносин, зокрема, визначення поняття інформаційно-правових відносин та їх особливостей, класифікація цих відносин, аналіз їх структури та змісту, в тому числі, пов'язаних з інформаційним забезпеченням організації, управління та функціонування органів прокуратури України.

У процесі дослідження складних суспільних відносин, зокрема, таких як інформаційно-правові відносини, характерним є виникнення різнопланових підходів та неоднозначних трактувань. Як наслідок, в сучасній юридичній науці немає єдиного визначення поняття інформаційно-правових відносин.

Так, М.Я. Швець, Р.А. Калюжний, В.Гавловський, В.С. Цимбалюк визначають їх суспільні відносини щодо інформації, які є основним об'єктом регулювання інформаційного права [138, с.88; 139, с.18,101]. В.М. Брижко, О.М. Кальченко та інші кваліфікують їх як відносини, що виникають у всіх сферах життя і діяльності людини, суспільства та держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації [130, с.86]. І.Л. Бачило під інформаційно-правовими відносинами розуміє суспільні відносини, які виникають у процесі інформаційної діяльності [137, с.15]. Л.В. Туманова та А.А. Снитников трактують інформаційні відносини як суспільні відносини, які виникають відповідно до норми права і юридичних фактів при формуванні і використанні інформаційних ресурсів на основі створення, збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, поширення і надання споживачу документованої інформації; створенні і використанні інформаційних технологій і засобів забезпечення; захисту інформації, прав суб'єктів, які беруть участь в інформаційних процесах та інформатизації [139, с.101]. М.М. Рассолов визначає інформаційні правовідносини як відносини з приводу збору, обробки і використання правової та іншої інформації в суспільстві [140, с.42]. В.А. Капилов пропонує кілька визначень інформаційно-правових відносин. В одному випадку він характеризує їх як комплекс суспільних відносин, що виникають при реалізації інформаційних процесів, тобто, при створенні, отриманні, обробці, накопиченні, зберіганні, пошуку, розповсюдженні та споживанні інформації, а також процесів створення і застосування інформаційних систем, інформаційних технологій і засобів інформаційної безпеки [141, с.68], в іншому – як відокремлену, однорідну групу суспільних відносин, які виникають у процесі обігу інформації в інформаційній сфері, в результаті здійснення інформаційних процесів в порядку реалізації кожним інформаційних прав та свобод, а також в порядку виникнення обов'язків органами державної влади і місцевого самоврядування по забезпеченню гарантій інформаційних прав та свобод [142, с.99].

Легітимне визначення терміну «інформаційні відносини» міститься в ст.3 Закону України «Про інформацію», згідно з якою, інформаційні відносини – це відносини, які виникають у всіх сферах життя і діяльності суспільства і держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації. В основу даної норми-дефініції покладено принцип ототожнення інформаційних відносин з інформаційною діяльністю, оскільки одержання, використання, поширення та зберігання інформації, згідно зі статтею 14 цього ж Закону, є основними видами інформаційної діяльності. Проте таке визначення виглядає неповним, оскільки не включає в систему інформаційних відносин такі види діяльності, як обробку та захист інформації.

Обробка інформації, тобто сукупність операцій щодо її збирання, введення, застосування, перетворення, зчитування, зберігання, знищення, реєстрації за допомогою технічних і програмних засобів чи поза ними набуває все більшого значення у зв'язку із зростанням обсягу інформації, що поширюється в суспільстві, а також із розвитком інформаційних технологій. Не менш важливе значення має і діяльність щодо захисту інформації – сукупність заходів і правових норм для запобігання заподіяння шкоди інтересам власника інформації чи осіб, які користуються інформацією.

На нашу думку, інформаційно-правові відносини можна визначити як суспільні відносини, які регулюються нормами права і виникають, розвиваються та припиняють свою дію в інформаційному просторі між суб'єктами права, які наділені інформаційними правами та обов'язками. При цьому, під інформаційним простором розуміються інформаційні процеси та відносини щодо створення, збирання, відображення, реєстрації, накопичення, збереження, обробки, захисту та поширення інформації, інформаційних продуктів та інформаційних ресурсів, на які розповсюджується юрисдикція держави [138, с.88].

На думку російського теоретика інформаційного права В.А. Копилова, особливостями інформаційно-правових відносин є те, що вони виникають,

розвиваються і припиняються в інформаційній сфері в процесі обігу інформації; опосередковують державну політику визнання, виконання і захисту інформаційних прав та свобод людини і громадянина в інформаційній сфері; відображають особливості застосування публічно-правових і цивільно-правових методів правового регулювання при здійсненні інформаційних прав і свобод із врахуванням специфічних особливостей і юридичних властивостей інформаційних об'єктів [142, с.96].

Крім цього, можна виділити наступні характерні риси інформаційно-правових відносин. По-перше, вони існують практично у всіх сферах суспільної життєдіяльності, а їх юридичний зміст закріплюється в нормах різних галузей як національного права України так і міжнародного. По-друге, юридична природа інформаційно-правових відносин передбачає наявність особливого суб'єкта, у власності або у розпорядженні якого є інформація або інформаційний ресурс. По-третє, основним об'єктом інформаційно-правових відносин є інформація, яка, будучи за своєю природою явищем ідеальним, не відноситься до традиційних правових категорій і вимагає принципово нових підходів в системі правового регулювання. По-четверте, інформаційно-правові відносини відкриті для всіх учасників і можуть виникати за ініціативою будь-якого суб'єкта, при цьому, часто прояв бажання іншої сторони брати участь у цих правовідносинах необов'язковий (наприклад, державний орган зобов'язаний дати відповідь на інформаційний запит громадян незалежно від бажання його керівництва). По-п'яте, інформаційні відносини характеризуються високим рівнем динамічності, оскільки періодично з'являються нові інформаційні явища, які потребують правового регулювання. У зв'язку з цим, виникає потреба постійного державного моніторингу інформаційної сфери з метою своєчасного державно-правового регулювання тих чи інших її аспектів.

Аналіз інформаційної сфери дає підстави стверджувати про її багатоплановість і, відповідно, про різноманітність інформаційно-правових відносин за характером, змістом і спрямованістю, у зв'язку з чим виникає

потреба їх класифікації. В юридичній літературі існують різноманітні класифікації інформаційно-правових відносин. Так, В.А. Копилов виділяє чотири групи таких відносин: відносини, що виникають при здійсненні пошуку, отримання і використання інформації; відносини, що виникають при створенні, передачі і поширенні інформації; відносини, що виникають при створенні і застосуванні інформаційних систем, їх мереж, засобів забезпечення; відносини, що виникають при створенні і застосуванні засобів і механізмів інформаційної безпеки [142, с.133]. Такий поділ є досить умовним, оскільки в рамках даної класифікації відмежувати один вид інформаційно-правових відносин від інших буває досить складно. Часто інформаційно-правові відносини носять комплексний характер, наприклад, відносини, щодо отримання і використання інформації не виключають застосування при цьому засобів і механізмів інформаційної безпеки.

О.В. Кохановська, аналізуючи світовий досвід законодавчого регулювання інформаційних відносин, виділяє наступні групи цих відносин: право громадян на доступ до інформації, захист інформації, охорона виняткових прав [134, с.7].

На нашу думку інформаційно-правові відносини можна класифікувати за різними критеріями. Так, за галузевою сферою їх можна поділити на конституційні, адміністративні, трудові, цивільні, екологічні тощо. Фактично всі галузі національного права України містять сукупність норм, які регулюють інформаційні відносини в рамках предмета тієї чи іншої галузі. Зокрема, конституційне право регулює групи інформаційно-правових відносин, які мають основоположне значення для громадян, суспільства або держави. До них відноситься право на інформацію, яке гарантує вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації та право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань. Конституційними нормами також регулюються основні засади правового режиму інформації про особу, режиму правової інформації та інформаційної безпеки. Крім цього, конституційне право містить ряд норм інформаційно-

правового характеру: про ідеологічну багатоманітність суспільного життя в Україні, про визнання української мови державною, про свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості та захист інтелектуальної власності.

Певна група інформаційно-правових відносин регулюється адміністративним правом. Зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення містить ряд складів адміністративних правопорушень, пов'язаних з інформацією; приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань; надання недостовірної інформації; отримання, використання, розголошення комерційної таємниці, а також конфіденційної інформації з метою заподіяння шкоди діловій репутації або майну підприємця; несвоєчасне подання посадовими особами органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які займаються підприємницькою діяльністю, інформації або подання завідомо недостовірної інформації Антимонопольного комітету України тощо.

Другим класифікаційним критерієм інформаційно-правових відносин є сфера поширення, за якими їх можна поділити на внутрішньо організаційні та зовнішні. Внутрішньо організаційні інформаційні відносини виникають в межах внутрішньої діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян господарських товариств, установ, організацій. Так, згідно із Законом України «Про господарські товариства» учасники товариства мають право одержувати інформацію про діяльність товариства. На вимогу учасника товариство зобов'язане надавати йому для ознайомлення річні баланси, звіти товариства про свою діяльність, протоколи зборів [143, с.682]. Дана правова норма передбачає, що інформаційні правовідносини виникають всередині господарського товариства і не виходять за його межі. Зовнішні правовідносини виникають між громадянами, об'єднаннями громадян, підприємствами та державними органами і органами місцевого самоврядування; між різними державними

органами; між засобами масової інформації та державними органами, державними службовцями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування тощо.

Третім критерієм для класифікації інформаційно-правових відносин є тривалість у часі, відповідно до якого їх можна поділити на постійні та тимчасові. Постійні інформаційно-правові відносини виникають в будь-який час і їх тривалість не обмежується хронологічними рамками. Так, наприклад, загальне правило про вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації діє постійно. В той же час розповсюдження інформації, яка має характер передвиборчої агітації, дозволяється тільки в період виборів, у чітко визначений період часу.

Важливе значення для розуміння суті інформаційно-правових відносин має аналіз їх структури. Необхідно зазначити, що даний вид правових відносин має структуру, характерну для загальних правовідносин, основними елементами яких є суб'єкти, об'єкти та зміст правовідносин, в той же час інформаційні відносини мають свої структурні особливості.

Суб'єктами інформаційно-правових відносин є їх учасники, які володіють інформаційною правосуб'єктністю, що включає в себе дві юридичні якості: інформаційну правоздатність, яка полягає у можливості мати інформаційні права і створювати обов'язки. Залежно від обсягу інформаційних прав та обов'язків, можна виділити загальні та спеціальні суб'єкти. Загальними суб'єктами інформаційно-правових відносин є держава та її органи, крім органів, що володіють спеціальною інформаційною компетенцією; фізичні особи та юридичні особи, для яких інформаційна діяльність не є основним видом діяльності. Варто підкреслити, що саме держава є одним із найважливіших суб'єктів інформаційно-правових відносин так, як вона здійснює правове регулювання інформаційної сфери, визначає засади інформаційної політики, вживає заходи щодо розвитку національного інформаційного простору, бере участь у міжнародному інформаційному обміні, забезпечує інформаційну безпеку. Інформаційна

діяльність держави проявляється в публічно-політичній сфері, де інформаційні зв'язки та комунікації відіграють ключову роль.

До кола спеціальних суб'єктів інформаційно-правових відносин належать юридичні особи, установчими документами яких передбачено інформаційну діяльність як основу: інформаційні агентства, друковані засоби масової інформації, видавництва, телерадіокомпанії, провайдери Інтернет, бібліотеки, архіви тощо, а також державні органи, для яких нормативно-правовими актами встановлено виконання управлінських, регулятивних чи інших функцій в інформаційній сфері.

Основним об'єктом інформаційно-правових відносин є інформація, яку Закон України «Про інформацію» визначає як документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі [43]. Деякі дослідники вважають, що об'єктом правового регулювання є не сама інформація, а інформаційні ресурси, інформаційні системи, технології та засоби їх забезпечення [144, с.22; 145, с.23]. В той же час переважна більшість науковців наголошують, що саме інформація є ключовою правовою категорією і основним об'єктом правовідносин в інформаційній сфері [130, с.123]. На нашу думку, інформаційні ресурси, інформаційні системи, аудіовізуальні матеріали, рекламні продукти, накладі періодичних видань, персональні дані виступають в ролі об'єкта інформаційно-правових відносин, але вони є категоріями похідними від інформації і мають незаперечну інформаційну природу.

В науковій літературі надаються різні характерні риси інформації як об'єкта правовідносин. Зокрема, А.А. Снитников і Л.В. Уманова виділяють ідеальність, невичерпність, нелінійність і самостійність інформації як об'єкта правовідносин [139, с.18]. С.І. Семилетов, крім цього, підкреслює наступні її особливості: цінність інформації визначається її змістом; одна і та ж інформація, як об'єкт права, може знаходитись у володінні і користуванні необмеженого кола суб'єктів; одна і та ж інформація може бути представлена

в різних формах; інформація може миттєво копіюватися і відтворюватися необмежену кількість разів та деякі інші.

Змістом інформаційно-правових відносин є досить складна конструкція із суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. Суб'єктивне юридичне право означає вид та міру можливої поведінки суб'єкта – права, встановленого юридичними нормами для задоволення його інтересів в інформаційній сфері. При цьому, законодавство України передбачає досить широкий діапазон інформаційних прав фізичних та юридичних осіб в основі яких покладено норми Загальної декларації прав людини та Конституції України про право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Юридичний обов'язок означає вид та міру необхідної поведінки суб'єкта права, встановленого юридичними нормами для задоволення інтересів уповноваженої особи в інформаційній сфері.

Аналіз законодавства в інформаційній сфері свідчить про те, що всі суб'єкти права наділяються як правами так і обов'язками, обсяг яких залежить від правового статусу того чи іншого суб'єкта. Так, інформаційно-правовий статус громадян передбачає в основному сукупність інформаційних прав, хоча і не виключає покладення на них інформаційних обов'язків. У той же час, в статусі державних органів та посадових осіб домінуючими є інформаційні обов'язки.

У різні види інформаційно-правових відносин вступають у процесі реалізації своїх функцій органи прокуратури, участь в яких визначається адміністративно-правовий статус цих органів. У свою чергу, різноманітність адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури вказує на те, що органи прокуратури як суб'єкти таких правовідносин користуються широким колом державно-владних та управлінських повноважень. Реалізація цих повноважень дозволяє планувати, організовувати, упорядкувати здійснення основних правоохоронних та правозахисних функцій органів прокуратури та інших суб'єктів (підпорядкованих або субпідрядних) та значно підвищити рівень ефективності їх здійснення.

Аналіз Закону України «Про прокуратуру» [101], галузевих наказів Генерального прокурора України [146,147] дозволяє виділити такі види адміністративно-управлінських відносин, як залежність від мети та завдань, куди входять правовідносини щодо моніторингу та узагальнення діяльності прокуратури (систематизація результатів роботи по окремих напрямках діяльності та в цілому), складання звітів про стан законності в державі та окремих регіонах, вжиті прокурорами заходи, формування статистичної інформації тощо. Саме ця інформація в першу чергу підлягає оприлюдненню, тобто розпорядник наділений обов'язком систематичного та оперативного оприлюднення відповідного запиту.

Таким чином, можна зробити висновок, що під адміністративно-правовими відносинами, як елементом структури механізму правового забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури, слід розуміти врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які виникають під час забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації в органах прокуратури і учасники яких мають суб'єктивні права і обов'язки. Змістом адміністративно-правових відносин забезпечення доступу до публічної інформації є правовий зв'язок, який виникає між запитувачами та розпорядниками під час забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО РОЗДІЛУ

1. Під адміністративно-правовим механізмом забезпечення доступу до публічної інформації слід розуміти систему взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих елементів, за допомогою яких реалізується право на доступ до публічної інформації.

2. До елементів структури адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації належать об'єкт забезпечення

доступу до публічної інформації, норми права, інститут адміністративної відповідальності, адміністративно-правові відносини, а також суб'єкти адміністративно-правового забезпечення доступу до публічної інформації.

3. Потребують вдосконалення норми Закону України «Про інформацію» з метою уточнення понять «конфіденційна інформація» і «таємна інформація». Слід закріпити, що конфіденційною інформацією є будь-яка інформація з обмеженим доступом, не віднесена чинним законодавством до державної таємниці, розширивши положення, зокрема статті 47 названого Закону, встановивши перелік максимально деталізованих ознак, за якими інформацію, яка перебуває у власності чи у розпорядженні державних органів, можна віднести до конфіденційної.

4. Безпосередніми суб'єктами правовідносин у сфері публічної інформації виступають її розпорядники та запитувачі. На основі проведеного аналізу чинного законодавства можемо зазначити, що запитувачами можуть бути будь-які фізичні особи, незалежно від громадянства, національності, професії та роду діяльності, рівня освіти, сексуальної орієнтації, статі, партійною чи релігійною ознакою, а також юридичні особи, тобто організації, створені і зареєстровані у встановленому Законом порядку. Щодо об'єднань громадян без статусу юридичної особи, на даний момент від їх імені таке право можуть реалізовувати безпосередньо фізичні особи, а для повної реалізації самими об'єднаннями громадян без статусу юридичної особи цього права необхідно внести зміни у законодавство про об'єднання громадян.

5. Розпорядниками інформації визнаються суб'єкти владних повноважень юридичні особи, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із Законом чи договором, суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, а також окремі суб'єкти господарювання, визначені Законом.

6. Доведено, що адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері інформаційних відносин полягає у сукупності прав, обов'язків і відповідальності публічної адміністрації, які, відповідно до законодавчо визначеної компетенції (обов'язкової чи факультативної), забезпечують права і законні інтереси фізичних і юридичних осіб у сфері інформаційного суспільства та мають право використовувати передбачені для них законодавством права.

7. Суб'єктом забезпечення права на доступ до публічної інформації в органах прокуратури є апарат Генеральної прокуратури, регіональних прокуратур і відповідальні особи з питань організації та проведення прийому громадян, розгляду звернень та перевірки фактів, оперативного оприлюднення інформації. Суб'єктами доступу до публічної інформації в органах прокуратури є запитувачі, а саме – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи

8. Об'єктом правовідносин у сфері публічної інформації виступає сама публічна інформація, тобто відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом. Проте таку інформацію можна поділити на дві категорії: публічна інформація з відкритим доступом та публічна інформація з обмеженим доступом (конфіденційна, службова і таємна).

9. В теорії права існують дві основні концепції правовідношення. Перша точка зору характеризується тим, що правовідносини розглядаються як особливі ідеологічні відносини, які виникають у результаті настання передбачених правовою нормою юридичних фактів, як відносини, за допомогою яких (через які) норма права регулює фактичні суспільні відносини. Друга концепція полягає у тому, що під правовідносинами розуміють суспільні відносини, врегульовані нормами права.

Правовідносини є результатом упорядковуючого впливу норми права на певні суспільні відносини, після чого ці суспільні відносини стають правовими і з цього моменту існують уже як правовідносини.

10. Інформаційно-правові відносини є одним із видів правових відносин, які мають ряд специфічних особливостей, внаслідок того, що їх основним об'єктом є інформація та похідні від неї категорії. Інформаційна сфера за своїм характером є багатопланова і, як наслідок, в юридичній науці існують різні класифікації інформаційно-правових відносин. Суб'єктами інформаційно-правових відносин є численне коло учасників, які залежно від обсягу інформаційних прав та обов'язків суб'єктів поділяються на загальних та спеціальних. Одним із найважливіших суб'єктів інформаційно-правових відносин є держава та її органи, правовий статус яких в інформаційній сфері може бути предметом подальших наукових досліджень в даному напрямі.

11. Підтримано пропозицію науковців щодо необхідності запровадження в Законі України «Про захист персональних даних» термінів «загальнодоступні персональні дані» та «загальнодоступні джерела персональних даних». Під загальнодоступними персональними даними слід розуміти персональні дані, доступ обмеженого кола осіб до яких надано за згодою суб'єкта персональних даних або на які, відповідно до Законодавства, не поширюється вимога дотримання конфіденційності. У свою чергу, до загальнодоступних джерел персональних даних можуть належати довідники, каталоги, адресні книги, до яких поміщені дані про особу за згодою цієї особи.

12. Ознакою системності інформатизації в органах прокуратури України повинно стати насамперед усвідомлення та визначення того, що прокуратура повинна перейти від комп'ютеризації до інформатизації, як провідного напрямку удосконалення організації та управління, інформаційного забезпечення своєї діяльності.

13. Потребують ґрунтовного аналізу всі наявні нормативно-правові акти щодо гласності в діяльності органів прокуратури з метою узагальнення

усіх правил обігу інформації з обмеженим доступом та прийняття окремого відомчого акту про роботу в органах прокуратури з інформацією з обмеженим доступом.

14. Пропонується принцип гласності діяльності прокуратури України визначити як комплекс правил, що закріплені у міжнародному та вітчизняному законодавстві, які відображають історично-сформовані та визначені стратегією розвитку України засади інформаційної діяльності органів прокуратури, спрямовані на максимальне інформування держави, суспільства, громадян щодо змісту та результатів діяльності цього державного органу через періодичну публічну звітність, засоби масової інформації та відповіді на запити, в межах режиму інформації з вільним доступом, та надання інформації з обмеженим доступом із дотриманням законодавчо визначених процедур її оприлюднення, за порушення яких передбачена юридична відповідальність.

РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

3.1. Режим доступу до публічної інформації в органах прокуратури

Питання про права людини є основним для конституцій демократичних, правових, соціальних держав. Зокрема, у розділі II Конституції України закріплено основні положення щодо прав і свобод людини і громадянина, їх забезпечення та захисту. Водночас, функціонування сучасного суспільства неминуче породжує ситуації, які потребують від держави обмежити громадянські права та свободи, оскільки певні обмеження конституційних прав одних осіб одночасно є гарантією реалізації прав інших.

Так, відповідно до статті 34 Конституції України 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. Але здійснення цих прав може бути обмежене Законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [32].

Як вже відмічалось, право на інформацію займає особливе місце в системі прав і свобод людини та громадянина. Воно притаманне кожній людині, яка має власну індивідуальність, та є важливим фактором утвердження її самобутності та унікальності. Це право дає людині можливість вільно висловлювати свої думки та ідеї, дотримуватися власних переконань. Саме тому право на інформацію, а точніше свобода вираження

поглядів тісно пов'язана із свободою думки, сумління та релігії, а також зумовлює здійснення багатьох інших прав і свобод.

Здійснення обмеження прав на інформацію, безперечно, неможливе без правильного та законного дотримання відомого принципу пропорційності, відповідно до якого загальний інтерес, яким керується держава, не може бути таким, що придушує свободу окремих осіб [148, с.166].

Право на інформацію, яке є фундаментальним правом особи та гарантується Конституцією України, а також Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, складається з трьох частин: свобода думки і слова, вільне вираження поглядів і переконань, право на вільне отримання і поширення інформації. Встановлюється також виключний перелік обмежень перерахованих прав.

Особливу увагу питанню належного правового регулювання обмеження права на інформацію приділила Т.А Костецька, яка зазначає, що «потреба забезпечення об'єктивної рівноваги між вільним доступом до інформації всім, хто потребує, і захистом інтересів особи, держави, суспільства спричинила законодавче визначення обмеження права на інформацію та інформацію з обмеженим доступом» [149, с.28]. При визначенні змісту вказаних нею понять необхідно враховувати положення чинного законодавства України, які закріплюють правові підстави та процедури обмеження доступу до інформації певних категорій. Адже всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, для здійснення певних завдань і функцій.

Виходячи з цього, інформація з обмеженим доступом – це така інформація, доступ до якої має лише обмежене коло осіб і оприлюднення якої заборонено розпорядником інформації відповідно до Закону. Обмеження доступу до інформації здійснюється в інтересах національної безпеки або охорони законних прав фізичних та юридичних осіб. Обмежується доступ до

інформації, але не до документа. Відповідно, якщо в одному документі міститься відкрита і закрита інформація, перша може бути надана на ознайомлення зацікавленій особі у вигляді окремого документа.

За Конституцією України право на доступ до інформації може бути обмежене виключно Законом: в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності і 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; для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [32].

Розглядаючи обмеження права на інформацію та його захист в Україні, слід мати на увазі, що воно також закріплено у законах України «Про інформацію» [43], «Про державну таємницю»[45], у рішенні Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» [43], у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права [155], Постанові Кабінету Міністрів України «Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці [156, с.67].

Згідно зі статтею 20 Закону України «Про інформацію» за порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Отже, прозорість та підзвітність органів влади можна забезпечити лише за умови наявності доступу до інформації про їхню діяльність. Закон України «Про доступ до публічної інформації» є тим інструментом, який дає можливість забезпечити прозорість та відкритість суб'єктів владних повноважень, оскільки на законодавчому рівні закріплює право громадян на доступ до публічної інформації [62].

Для того, щоб суспільство могло ефективно використовувати механізм доступу до публічної інформації, необхідно зрозуміти, яка інформація в розумінні закону є публічною. Отже, відповідно до вказаного Закону,

публічною інформацією є лише та інформація, що відповідає специфічним ознакам [150, с.8].

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, визначених цим Законом.

Таким чином, будь-яка інформація за своїм змістом, на паперових чи електронних носіях, отримана або створена суб'єктами владних повноважень, а також така, яка знаходиться у володінні інших розпорядників, визначених Законом, має статус публічної інформації. Інформація вважається публічною тому, що вона створюється, збирається, обробляється та зберігається не лише на суб'єктів, тим чи іншим чином пов'язаних із державою, а й на суб'єктів приватного права. Це зумовлено тим, що певні види інформації користуються особливим суспільним інтересом, тому на таку інформацію поширюється режим публічної, навіть якщо вона знаходиться у володінні суб'єктів господарювання.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» спирається на міжнародні стандарти при визначенні випадків обмеження доступу до інформації, зокрема, на: практику Європейського суду з прав людини; конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля; рекомендацію Ради Європи про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів; конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів; принципи законодавства про свободу інформації, розроблених міжнародною організацією «Артикль 19» [154, с. 110–111].

Отже, уся інформація, якою володіють суб'єкти владних повноважень, є відкритою, окрім чітко встановлених випадків, коли доступ до інформації може бути обмежений.

Українське інформаційне законодавство містить таке поняття, як суспільно необхідна інформація. У статті 29 Закону «Про інформацію» суспільно необхідна інформація визначається, як інформація, що є предметом суспільного інтересу, і правом громадськості знати цю інформацію, яка переважає над потенційною шкодою від її поширення [43].

Предметом суспільного інтересу може бути інформація, яка: становить загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб.

Однак, у Законі відсутній вичерпний перелік того, що становить суспільний інтерес, а сама інформація, яка становить суспільний інтерес, за режимом доступу може бути як відкритою, так і обмеженою в доступі.

Для перевірки наявності обґрунтованих підстав для обмеження в доступі до інформації можна використовувати, так званий, трискладовий тест.

Так, обмеження доступу відбувається, якщо дотримано сукупність трьох складових.

Перша складова. Обмеження доступу до інформації відбувається: виключно в інтересах національної безпеки, та/або територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, та/або для охорони здоров'я населення, та/або для захисту репутації або прав інших людей, та/або для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, та/або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя.

Друга складова. Розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам (Кримінальний кодекс України визначає істотну шкоду, якщо вона полягає у завданні матеріальних збитків, як шкоду, яка в 100 разів і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян).

Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації за умови, якщо він правомірно оприлюднив її раніше і якщо немає

законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше. Важливим моментом тут є те, що 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.

Віднесення певних відомостей чи даних, якими володіють та розпоряджаються органи державної влади, до інформації з обмеженим доступом, певним чином обмежує реалізацію конституційного права людини, оскільки єдиним обґрунтованим приводом для надання інформації чи обмеження доступу до неї є можливість завдання шкоди національній безпеці України внаслідок розголошення відповідних відомостей у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, тобто інформації, яку віднесено до державної таємниці.

Нормативно-правові акти органів прокуратури виокремили інформацію, що не належить до публічної, а саме інформацію, яка на день надходження запиту не відображена й не задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях, і її відображення та документування не передбачено чинним законодавством; внутрішньо-організаційна інформація, у тому числі, внутрівідомча службова кореспонденція, доповідні та службові записки, рекомендації, проекти будь-яких документів тощо; інформація, яка міститься в матеріалах діяльності органів прокуратури. Отже, якщо інформація не належить до публічної, відповідно, вона має обмежений режим доступу.

Відповідно до чинного законодавства, інформацією з обмеженим доступом є: конфіденційна інформація, таємна інформація та службова інформація. Конфіденційна інформація – це інформація, доступ до якої обмежений 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. Конфіденційну інформацію можна поділити на таку, яка є власністю держави, та інформацію, яка не належить державі. Правовий режим конфіденційної інформації, що є власністю держави, значною мірою визначається положеннями Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року №1893 [151, с.28].

Одним із специфічних видів інформації з обмеженим доступом є конфіденційна інформація про особу. Її правовий статус визначається Законом України «Про інформацію», а офіційне тлумачення викладене у Рішенні Конституційного Суду України № 5-зп від 30 жовтня 1997 року (справа К.Г. Устименка) [152, с.23]. Не може бути віднесена до конфіденційної інформація, зазначена в частині першій і другій статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Ще один вид інформації з обмеженим доступом – таємна інформація. Таємна інформація – це інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю (банківську, комерційну, службову, професійну, адвокатську тощо), розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі. Таємною також є інформація з обмеженим доступом, яка має вищий, порівняно з іншими категоріями, ступінь захисту, утаємниченої інформації, оскільки її розголошення однозначно спричинить завдання шкоди певній особі, суспільству, державі.

Надання інформації статусу таємної має здійснюватися після застосування механізму трискладового тесту, який уже згадувався, що не є характерним для конфіденційної інформації – з огляду на особливості регулювання відносин щодо неї (більше свободи у суб'єкта) приватні суб'єкти тут відносять інформацію до конфіденційної на власний розсуд.

Таємна інформація має бути передбачена законом. До видів таємної інформації, які передбачені чинним законодавством, відносимо державну, комерційну, службову, професійну, військову, банківську, адвокатську та інші види таємниць.

Особливості правового статусу державної таємниці визначаються Законом України «Про державну таємницю», відповідно до якого державна таємниця – вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані такою (державною таємницею у порядку, встановленому Законом України «Про державну таємницю», і підлягають охороні державою. Порядок обігу таємної інформації та її захисту визначається відповідними державними органами (в тому числі, Генеральною прокуратурою України) за умови додержання вимог, що встановлені цим Законом. Порядок і строки обнародування цієї інформації визначаються цим Законом [45].

Що стосується інформації, яка відноситься до державної таємниці, то, вона визначена в статті 8 Закону України «Про державну таємницю». До неї відноситься інформація: у сфері оборони; у сфері економіки, науки і техніки; у сфері зовнішніх відносин обмеження права на інформацію; у сфері державної безпеки і охорони правопорядку.

Статтею 505 Цивільного кодексу України визнано, що комерційна таємниця – це інформація, яка є секретною в тому розумінні, що вона в цілому чи в певній формі та сукупності її складових є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якої вона належить, у зв'язку із цим має комерційну цінність. Це можуть бути відомості технічного, організаційного, комерційного, виробничого та іншого характеру [60].

Професійна таємниця – це стан збереження матеріалів, документів, інших відомостей, якими користуються у процесі та у зв'язку з виконанням

своїх посадових обов'язків посадові особи державних органів під час проведення перевірок, ревізій, обслідувань і про які забороняється розголошувати у будь-якій формі до моменту прийняття певних рішень.

Отже, таємна інформація – це інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену Законом таємницю.

Наступним видом інформації з обмеженим доступом є службова інформація. До службової інформації належить така інформація:

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

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

Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування» [149, с.13]. Не менш важливим є те, що документи органів влади, які містять гриф «ДСК» чи інші грифи, що передбачають обмеження доступу до документа або інформації в ньому, які були надані до набрання чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації», крім грифів секретності, втрачають чинність.

Зокрема, з метою забезпечення виконання вимог Конституції України, Закону України «Про доступ до публічної інформації», реалізації права кожного до доступу до інформації, що знаходиться у володінні органів прокуратури України та становить суспільний інтерес, керуючись статтею 15 Закону України «Про прокуратуру» [101], Генеральним прокурором України

видано наказ « Про організацію роботи із запобіганням доступу до публічної інформації в органах прокуратури України», яким у статті 1.7. вказано, що обмежувати доступ лише до конфіденційної, таємної або службової інформації, не допускати її розголошення. Інформацію з обмеженим доступом надавати у разі, якщо її було попередньо правомірно оприлюднено, ураховуючи при цьому судову практику, рішення та роз'яснення Конституційного Суду України. Говориться і про те, що організацію доступу до публічної інформації покладено на підрозділи з питань забезпечення доступу до публічної інформації, а на рівні міст та районів – безпосередньо на перших керівників прокуратур [146].

Доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів прокуратури, забезпечується шляхом систематичного та оперативного її оприлюднення і надання інформації за запитом. Інформація визначена законодавством та інша інформація про прокурорську діяльність і прийняті рішення оприлюднюються на офіційному інтернет-порталі Генеральної прокуратури України та веб-сайтах регіональних прокуратур, а також у журналах «Вісник прокуратури України», «Вісник Національної академії прокуратури України», інших офіційних друкованих засобах масової інформації, збірниках організаційно-розпорядчих документів, спеціальних інформаційних стендах, прес-конференціях, брифінгах, у публічних виступах та у будь-який інший спосіб [147].

Передбачено невідкладно оприлюднювати інформацію про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/ або майну осіб, а також про заходи прокурорського реагування, які застосовуються у зв'язку з цим. Забезпечено створення належних умов для реалізації права кожного до доступу до публічної інформації, систематичний прийом запитувачів інформації, приймання, реєстрацію і розгляд запитів фізичних, юридичних осіб, об'єднань громадян без статусу юридичної особи, надання у визначеному порядку та строки достовірної, точної та повної інформації за запитом. Відповідно налагоджено обов'язкову реєстрацію документів, що містять

публічну інформацію в електронній системі обліку, своєчасне розміщення даних, належне функціонування системи та безперешкодний доступ до неї.

Що стосується конфіденційної, таємної або службової інформації, то доступ до неї обмежений та не допускається її розголошення. Інформація з обмеженим доступом надається у разі, якщо її було попередньо правомірно оприлюднено, врахувавши при цьому судову практику, рішення та роз'яснення Конституційного Суду України. Конфіденційна інформація може поширюватись за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку, відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, передбачених Законом. До конфіденційної інформації, зокрема, відноситься захист свідків, захист правоохоронців, первинні статистичні дані, відомості про місце проживання тощо.

Віднесення певних відомостей чи даних, якими володіють та розпоряджаються органи прокуратури, до інформації з обмеженим доступом, певним чином обмежує реалізацію конституційного права людини, оскільки єдиним обґрунтованим приводом для надання інформації чи обмеження доступу до неї є можливість завдання шкоди національній безпеці України внаслідок розголошення відповідних відомостей у сфері оборони, державної безпеки та охорони правопорядку, тобто інформації, яку віднесено до державної таємниці.

Нормативно-правові акти органів прокуратури виокремили інформацію, що не належить до публічної інформації, а саме інформацію, яка на день надходження запиту не відображена й не задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях, і її відображення та документування не передбачено чинним законодавством; внутрішньо організаційна інформація, у тому числі, внутрішньоміська службова кореспонденція, доповідні та службові записки, рекомендації, проекти будь-яких документів тощо; інформація, яка міститься в матеріалах працівників прокуратури. Отже, якщо інформація не належить до публічної, відповідно, вона має обмежений режим доступу.

Обмеження доступу до зазначеної вище інформації перешкоджає цілям, закладеним у Законі України «Про доступ до публічної інформації» та імплементації міжнародно-правових стандартів. Водночас, встановленню обмеженого доступу повинні передувати наступні умови: по-перше, інформація повинна пройти «трискладовий тест». Вимоги трискладового тесту визначені у ч.2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». А по-друге, для віднесення інформації до службової, відповідно до статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», остання повинна відповідати таким ознакам: 1) становити внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації; 2) бути обов'язково з розробкою напряму діяльності прокуратури або здійснення контрольних, наглядових функцій органами прокуратури, процесом прийняття рішень; 3) передувати публічному обговоренню та/або прийняттю рішень[4]. Отже, суб'єкт владних повноважень (орган прокуратури) для віднесення певної інформації до інформації з обмеженим доступом повинен обов'язково обґрунтувати, чому саме доступ до такої інформації має бути обмежений.

Таким чином, можна зробити висновок, що залежно від типу інформації існують відповідні, специфічні правила поведінки при виконанні інформаційної діяльності, встановлені правовими нормами. Такі правила поведінки визначаються як режим доступу до інформації. Режим доступу до інформації – це передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації.

Режим доступу до інформації означає певну сукупність правил, якими окреслено особливі вимоги і правила зберігання та поширення інформації. Ці правила визначають діяльність осіб, на яких покладена відповідальність за зберігання матеріальних носіїв інформації, установлюють необхідність застосування певних правових, організаційних, технічних засобів захисту інформації. Ці правила також визначають порядок надання доступу до такої інформації. На нашу думку, під режимом доступу до інформації розуміється визначені та врегульовані законодавством вимоги (умови) отримання

потрібної інформації від розпорядника для реалізації конституційних прав в усній, письмовій, електронній формах, звуко- та відео носіях тощо.

Розглядаючи питання адміністративно-правового забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури та шляхи його вдосконалення, важливо звернути увагу на проблеми фінансування інформаційного забезпечення органів прокуратури в Україні. Адже однією з найгостріших проблем реалізації державної політики в розвитку інформатизації, електронного врядування та в цілому інформаційного суспільства є фінансове забезпечення та ефективне використання бюджетних коштів. На жаль, більшість існуючих на сьогодні механізмів, що повинні забезпечувати розвиток інформаційного суспільства, інформатизації й електронного врядування, мають декларативний характер та не мають ресурсної, насамперед, фінансової підтримки. Фінансове забезпечення інформатизації органів державної влади в цілому відбувається за рахунок коштів на виконання окремих бюджетних програм, в яких передбачені розділи з інформатизації, міжнародної фінансової допомоги та кредитів міжнародних фінансових установ [62].

Аналізуючи проблеми інформатизації органів прокуратури стосовно техніко-технологічних процесів, можна дійти висновку, що не більше третини технічних і технологічних засобів інформаційного забезпечення в органах прокуратури відповідають сучасним здобуткам науково-технічного прогресу, зокрема у галузі обчислювальної техніки, інформатики та потребам практики інтеграції інформаційно-аналітичної й методичної підтримки прокурорсько-слідчої діяльності, а також організації управління органами прокуратури [150, с.18–21]. Зазначене є наслідком недостатнього фінансово-правового забезпечення інформатизації прокуратури в попередні роки. Як свідчить аналіз, у державних бюджетах України відсутні статті видатків на фінансування інформатизації. Це має значення не тільки у фінансово-правовому аспекті, але й в інформаційному. Відсутність окремої статті на інформатизацію в бюджеті прокуратури не тільки не сприяє прояву інтересу

з боку авторитетних вітчизняних наукових, навчальних і практичних установ, організацій, які займаються розробкою автоматизованих інформаційно-аналітичних систем для організації державної влади, а й викликає скепсис серед фахівців стосовно системності інформатизації прокуратури, що знижує ймовірність участі прокуратури у формуванні єдиної державної інформаційно-аналітичної системи, зменшує її потенціал, місце і роль у формуванні інформаційного суспільства в країні, зокрема, в контексті принципів електронної демократії [151].

На сьогодні не більше третини технічних і технологічних засобів інформаційного забезпечення в органах прокуратури відповідають сучасним здобуткам науково-технічного прогресу, зокрема, у сфері обчислювальної техніки, інформатики і потребам практики інтеграції інформаційно-аналітичної й методичної підтримки прокурорсько-слідчої діяльності, а також організації управління органами прокуратури.

Однак, закупівля певних технічних засобів сама по собі ще не означає якісні зміни в системі інформаційного забезпечення. В інформаційному праві існує періодизація К.І.Белякова, який вважає, що інформатизацію, як процес переходу до інформаційного суспільства, можна умовно поділити на етапи, що характеризуються такими категоріями понять, як «електронізація», «комп'ютеризація», «медіатизація» і наступна «інтелектуалізація» суспільства. Сутність електронізації полягає у використанні наявних технологій і технологій, що розвиваються в процесі розробки і виробництва. Комп'ютеризація виступає як надбудова електронізації, технологічним продовженням інформатизації, пов'язана більше з інформаційними процесами, як цілісний процес формування нового автоматизованого інформаційного середовища.

Інформаціологізація розглядається, як перехід від приватних, локальних і багато в чому суперечливих процесів інформаціологічної діяльності людини до науково обґрунтованої інформаціологічної системи пізнання на єдиній інформаційно-предметній основі. При цьому, інформаціологізація

розглядається як заключний етап переходу до інформаційної цивілізації, інформаційного способу життя людини [43, с.42].

Ця класифікація має незаперечну цінність для подальшого розвитку науки інформаційного права, оскільки враховує глобальні тенденції в розвитку інформаційних технологій. Разом з тим, необхідно пам'ятати, що інформатизація та інформаційне забезпечення – це не тотожні категорії, тому періодизація їх розвитку буде мати відмінності. Крім того, існує проблема реформи (чи модернізації) організації й управління процесами інформатизації у прокуратурі України, тобто необхідність створення повноцінного органу функціонального управління інформатизацією в організаційній структурі Генеральної прокуратури та її управлінськими відносинами з відповідними організаційними структурами в обласних прокуратурах і прирівняних до них за статусом спеціальних прокуратур. Це має знайти відображення у відповідних галузевих нормативно-правових актах як процес, пов'язаний з правовим забезпеченням інформатизації.

Таким чином, можна зробити висновок, що інформаційне забезпечення діяльності органів прокуратури – це створення оптимальних умов функціонування для задоволення інформаційних потреб, тобто потреб в інформаційних ресурсах, пов'язаних із певною предметною сферою, необхідних для виконання завдань у процесі практичної діяльності, на основі використання сукупності методів, систем і засобів отримання, збору, обробки, зберігання, передачі й використання інформаційних ресурсів.

Саме дослідження даної теми дозволило сформулювати наступні пропозиції стосовно подальших заходів щодо створення повноцінної інфраструктури системної інформатизації прокуратури України. По-перше, системну інформатизацію в органах прокуратури України можна здійснити за умови реформування організації й управління розробками, впровадження й застосування нових комп'ютерних інформаційних технологій. По-друге, назріла необхідність створення науково-дослідного відділу з проблем інформатизації та в його складі – науково-дослідної лабораторії

комп'ютерних технологій у прокурорській діяльності в науково-дослідному центрі Академії прокуратури України, що дозволить сформувати якісні передумови наукового забезпечення інформатизації прокуратури, інтеграції науки, навчання й практики правотворчості, правозастосування й правової освіти в прокуратурі України. І головне, ознакою системності інформатизації в органах прокуратури України повинно стати насамперед усвідомлення та визначення того, що прокуратура повинна перейти від комп'ютеризації до інформатизації, як провідного напрямку удосконалення організації та управління, інформаційного забезпечення своєї діяльності.

Розглядаючи режими доступу до публічної інформації, важливо звернути увагу на основні напрями забезпечення інформаційної безпеки, які пов'язані з такими суб'єктами, як людина, суспільство, держава. Саме захист їхніх інтересів, прав, свобод щодо правовідносин у інформаційній сфері потребує правового регулювання. Тісний взаємозв'язок і водночас специфіка кожного з цих суб'єктів визначається взаємодією заради суспільного блага між державою і громадянським суспільством як суспільством громадян із високим рівнем політичних, культурних, моральних рис. Подібні риси саме стають об'єктом захисту в сфері інформаційних правовідносин.

Однак, донедавна (за історичними вимірами) акцент робиться лише на такому суб'єкті, як держава, а також пов'язані із нею розвитком позитивного права.

Проблема інформаційної безпеки держави (на відміну від інформаційної безпеки людини, тісно пов'язаної із розвитком і упровадженням ідей природного права) з'явилася давно. Існування, наприклад, поняття «державна таємниця» у різних значеннях простежується ще із найдавніших часів.

Концепція (основи державної політики) національної безпеки України в Розділі III називає такі основні загрози національній безпеці України в інформаційній сфері: не виваженість державної політики та відсутність необхідної інфраструктури в інформаційній сфері; повільність входження України у світовий інформаційний простір, брак у міжнародного

співтовариства об'єктивного уявлення про Україну; інформаційна експансія з боку інших держав; витік інформації, яка становить державну та іншу, передбачену Законом, таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави; запровадження цензури [157, с.5].

Цікавим елементом аналізу вищезазначених загроз інформаційної безпеки є визначення їх суб'єкта. Безпосередньо, в Концепції називається лише суб'єкт інформаційної експансії – інші держави. Щодо інших загроз постає наступна картина. Суб'єктом державної політики, не виваженість якої називається загрозою, є, безумовно, Українська держава. Так само до функцій держави, згідно із Законом України «Про інформацію» [43] та «Про національну програму інформатизації» [158], відносяться створення інформаційної інфраструктури, входження у світовий інформаційний простір тощо. Цензура, як правило, також запроваджується державою і її органами. Таким чином, згідно з Концепцією більшість основних загроз інформаційної безпеки походить від діяльності органів публічної влади Української держави.

Однак, чи правильно називати такі загрози загрозами інформаційній безпеці? Коли ми говоримо, що система публічної влади має певні вади, які украй негативно впливають на умови існування цієї системи, мова повинна йти саме про недоліки або недостатню ефективність самої системи, а не про загрози її безпеці. Наприклад, на нашу думку, не виваженість інформаційної політики держави або відсутність необхідної інформаційної інфраструктури безпосередньо не містять у собі загрози, але ці фактори знижують потенціал держави, необхідний для захисту інформаційної безпеки. Таким чином, треба розмежувати безпосередні загрози інформаційній безпеці та засоби забезпечення цієї безпеки, які спрацьовують лише при виникненні загроз.

На жаль, починаючи зі створення Концепції національної безпеки, закладені у ній аморфні і нечіткі визначення «загроз», значна частина яких швидше відноситься до недоліків інституціональних та правових механізмів, автоматично поширилися у багатьох розробках у галузі інформаційної

безпеки. Так, свого часу, у науковій доповіді Національного інституту стратегічних досліджень було визначено такі загрози інформаційній безпеці: слабка інтегрованість України у світове інформаційне поле; недостатня кваліфікація й активність її інформаційних служб; використання засобів інформації окремими політичними силами; негативні наслідки міжнародних відносин; вплив міжконфесійних конфліктів; некомпетентність працівників державних органів і установ; недостатній професійний рівень працівників засобів масової інформації; вплив на засоби масової інформації організованої злочинності, мафіозних структур тощо [159, с.124–125].

Певні позитивні кроки щодо виявлення та окреслення загроз інформаційній безпеці України ми можемо побачити в аналітичних розробках Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Розумкова. Так, зокрема, експерти цього Центру пішли шляхом виділення окремо фактів, що становлять загрозу інформаційній безпеці та чинників ескалації цих загроз. Така конструкція виглядає цілком слушно, оскільки названі її елементи мають різну природу і різні механізми впливу на стан інформаційної безпеки України.

Зазначається, що негативні тенденції розвитку інформаційного простору України, не вдосконалення системи забезпечення інформаційної безпеки, кризовий стан вітчизняної економіки створюють передумови для ескалації загроз інформаційній безпеці України.

Чинники, що зумовлюють ескалацію загроз інформаційній безпеці, мають комплексний характер – вони охоплюють усі сфери життєдіяльності людини, суспільства і держави [160, с.29]. Інакше кажучи, пропонується розглядати окремо стан та параметри існування держави, суспільства, окремих громадян, відповідних державних, громадських і приватних інституцій у сфері інформаційних відносин і визначити ті їхні елементи, які є «слабким ланцюгом» у разі виникнення загроз.

Однак, попри таку прогресивну точку зору, ми знову бачимо досить стандартний підхід до визначення наявних і потенційних загроз

інформаційній безпеці. Зміст цього підходу полягає у безпосередньому аналізі сучасного становлення інформаційної безпеки в Україні і на його базі створенні певного експертного передбачення всіх можливих загроз інформаційній безпеці. Саме за допомогою таких методів було визначено наступний перелік загроз, серед яких: обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації; руйнування системи цінностей, духовного та фізичного здоров'я особи, суспільства, негативні зміни їхніх цільових настанов; маніпулювання громадською думкою з боку державної влади, фінансово-політичних кіл; обмеження можливостей органів державної влади приймати адекватні рішення; порушення штатного режиму функціонування (руйнування) критично важливих інформаційних мереж, систем управління; несанкціонований витік таємної, конфіденційної та іншої інформації з обмеженим доступом; низький рівень інтегрованості України в світовий інформаційний простір [161, с.53].

На нашу думку, цінність такого підходу є досить сумнівною. Так, ми можемо говорити, що ситуація в Україні і світі постійно змінюється, що саме діалектичний підхід до аналізу цих змін є найбільш ефективним. Однак, така методологія більшою мірою підходить для визначення конкретних цілей і політики держави на конкретно-історичному етапі розвитку. Водночас, можна зробити ряд висновків.

По-перше, ми наполягаємо на принциповому розмежуванні інформаційної безпеки людини та держави. Таке розмежування зумовлюється не лише відмінністю завдань, що вирішуються для забезпечення безпеки цих суб'єктів. Головним чинником є різна природа норм права, що визначають основні параметри безпеки цих суб'єктів. Інформаційна безпека людини базується на нормах природного права, якими визначаються її невід'ємні права і свободи, водночас параметри інформаційної безпеки держави базуються на нормах позитивного права, які самою державою і встановлюються. Світовою тенденцією є уніфікація захисту прав і свобод людини, їх єдино образне тлумачення і реалізація, на

що спрямована велика кількість міжнародно-правових актів, учасником яких є і Україна. Водночас, параметри інформаційної безпеки держави є абсолютно індивідуальними для кожної держави, і вимог щодо їх уніфікації не ставиться. Таким чином, розглядаючи проблеми інформаційної безпеки людини та держави, ми повинні усвідомлювати, що маємо справу з двома абсолютно рівними за свою природою явищами.

По-друге, захист інформаційної безпеки є однією з функцій держави, тобто певною константою, яка наповнюється конкретним змістом залежно від обставин.

По-третє, національне законодавство повинно визначити ті мінімально-необхідні умови і параметри інформаційних процесів, які можуть вважатися безпечними для існування людини, суспільства і держави.

Таким чином, будь-яка класифікація загроз інформаційній безпеці повинна ґрунтуватися не лише на аналізі об'єктивних факторів існування держави, а й на аналізі певного масиву правових норм, виходячи з яких ми можемо об'єктивно визначити що є безпечним, а що становить загрозу.

Узагалі, аналізуючи проблему загроз інформаційній безпеці необхідно від самого початку визначитися, що саме може розцінюватися як загроза. На нашу думку, по-перше, безумовно, загрозу можуть нести лише певні дії (діяльність або бездіяльність), які мають прямий причинно-наслідковий зв'язок зі зміною відповідних умов і параметрів інформаційних процесів, що визначають безпечні умови існування суспільства і держави. По-друге, ці дії повинні бути конкретно-визначеними, а не загальними. Тобто, якщо ми розцінюємо певні дії як загрозу інформаційній безпеці ми повинні мати відповіді на питання: хто вчинив ці дії, що саме він вчинив і коли. І, по-третє, ще одним фактором повинен бути рівень суспільної небезпеки цих дій. Наприклад, коли визначається, що загрозу інформаційній безпеці становлять «створення, знищення інформаційних ресурсів, програмного забезпечення», це є дуже загальним формулюванням. Адже проникнення або знищення бази даних правоохоронних органів та такі самі дії щодо Інтернет-сторінки

популярного співака або футбольного клубу мають зовсім різний ступінь суспільної небезпеки та різні наслідки для рівня інформаційної безпеки України.

У розвинених країнах світу забезпечення доступу до публічної інформації є основним індикатором відкритої державної влади. У багатьох із цих країн уже давно існують спеціальні закони про вільний доступ до інформації. Хоча вони багато в чому відрізняються один від одного, водночас мають загальне для всіх категорій, а саме: формулювання політики виконавчої влади; відносини з іншими країнами; розслідування злочинів і здійснення правосуддя; національна безпека; особисте життя громадян; комерційна таємниця тощо. Основоположним принципом у законах про вільний доступ до інформації є право особи мати вільний доступ до урядової інформації, хоча з неминучими винятками, які дають змогу державним органам відмовляти в наданні такої інформації.

Однією з перших країн, де право на інформацію та свободи вираження поглядів були закріплені конституційно, є Франція. У французькій Декларації прав людини і громадянина 1789 року проголошено, що вільне вираження думок і поглядів – це одне із найбільш цінних прав людини. Тому її можна вважати першим у світі правовим актом, що закріпив право людини на інформацію майже в сучасному розумінні [162]. Ці самі положення за права закріплені й у Французькій конституції, прийнятій 3 вересня 1791 року. Конституційна Рада Франції підтвердила, що свобода вираження поглядів і свобода інформації стосується не лише тих, хто пише, редагує та публікує, а й споживачів інформації. Отже, визначено право суспільства вибирати з безлічі альтернативних поглядів, адже плюралізм – найважливіша цінність демократичного суспільства [163, с.123]. Важливим фактором як для самої Франції, так і всього світу є те, що у 2003 році Декларацію прав людини і громадянина 1789 року внесено до міжнародного реєстру ЮНЕСКО «пам'ять світу» [162].

Однією з найбільш розвинутих країн Західної Європи в галузі розвитку безпеки прав на інформацію стала Німеччина. Ця країна має розвинуту структуру органів, які займаються захистом різних видів інформації з обмеженим доступом. Від самого початку створення цієї системи захисту інформації увага була спрямована на захист від шпигунства й охорону державних таємниць [164, с.7–8]. Німеччина великого значення надає захисту права на інформацію, особливо такого виду інформації, як персональні дані. У 1970 році прийнято перший у світі нормативний акт, що регулював питання захисту персональних даних. Цей нормативний акт запропонований федеральною землею Гесен, ініціативу через деякий час підтримали й інші федеральні землі [165].

Сьогодні конституції майже всіх європейських країн мають положення, які безпосередньо стосуються права людини на інформацію, а різні аспекти цього права розкриваються в численних нормативно-правових актах.

Польща є однією з перших серед цих країн, у яких право на інформацію закріплено на конституційному рівні. Конституція Республіки Польща 1997 року є головним законодавчим актом та основою польської держави, яка гарантує права і свободи, визначає взаємовідносини між законодавчими, виконавчими й судовими органами, встановлює загальний порядок і спосіб формування вищих ланок державної влади. Відповідно до норм Конституції, кожний має право доступу до офіційних документів і збирання даних, що стосуються особисто його. Обмеження цього права може визначатися законом. Кожен має право вимагати виправити, а також усунути неправдиву, неповну або зібрану способом, що суперечить закону, інформацію. Принципи й порядок збирання інформації, а також відкриття доступу до неї, визначається законом [166].

Право на інформацію є основним із основоположних прав людини й у Чехії. Так, відповідно до статті 3 Конституції Чеської Республіки 1992 року, складовою частиною конституційної системи Чеської Республіки є Хартія основних прав і свобод, конституційні закони, прийняті відповідно до

Конституції, конституційні засади Національних зборів і Федеральних зборів Чехословацької Республіки [167].

Конституція Словаччини, закони, органи влади також сприяють закріпленню та розвитку права на інформацію в цій державі. Статтею 26 Конституції проголошено, що свобода слова і право на інформацію гарантуються як конституцією, так і законодавством Словаччини. Кожен має право висловлювати свої думки усно, письмово, у пресі, за допомогою зображення або в інший спосіб, а також вільно збирати, сприймати й поширювати ідеї та інформацію незалежно від кордонів держави [168].

Якщо розглянути закріплення права на інформацію в пострадянських країнах, то можна визначити таке. Відповідно до статті 24 Конституції Грузії 1995 року, кожен має право вільно отримувати й поширювати інформацію, висловлювати й поширювати свої думки в усній, письмовій чи іншій формі. Засоби масової інформації є вільними, цензура забороняється [169]. У статті 34 Конституції Республіки Молдова 1994 року закріплено, що право свободи на доступ до будь-якої інформації, що стосується громадських справ, не може бути обмежене. Засоби масової інформації, як державні, так і приватні, зобов'язані забезпечувати достовірне інформування громадськості. Засоби масової інформації не піддаються цензурі [170]. Згідно зі статтею 33 Конституції Республіки Білорусь 1994 року кожній особі гарантується свобода думок, переконань і їх вільне вираження. Ніхто не може бути примушений до вираження своїх переконань або відмови від них. Монополізація засобів масової інформації державою, громадськими об'єднаннями або окремими громадянами, а також цензура, не допускаються. Користування інформацією може бути обмежено законодавством з метою захисту честі, гідності, особистого та сімейного життя громадян і повного здійснення ними своїх прав [171]. Свобода висловлювання переконання, отримувати й поширювати інформацію не може обмежуватися інакше, як тільки законом, якщо це необхідно для захисту здоров'я, честі й гідності, приватного життя, моральності людини чи конституційного ладу,

передбачені в Конституції Литовської Республіки 1992 року [172] і Конституції Естонської Республіки 1992 року [173].

Що стосується Сполучених Штатів Америки, то законодавство в галузі права на інформацію – це той орієнтир, якого повинні дотримуватися інші країни у своїх спробах збудувати хорошу базу інформаційного законодавства. У цій країні законодавці змогли створити систему законів стосовно безпеки інформації з такою лаконічністю та узагальненням, що за необхідності реагування на потребу буде миттєве. Законодавча система США в цій галузі є однією з найдавніших у світі, що робить її майже досконалою й такою, на які всі могли б рівнятися.

Головним конституційним положенням, що регулює право на інформацію в США, є Перша поправка до Конституції, яка вступила в силу і набрала чинності 15 грудня 1791 року й була частиною Білля про права. Вона проголошує загальні свободи громадян Сполучених Штатів Америки, як уже зазначалося, а саме: «Конгрес не має права видавати закони, що впровадження будь-якої релігії чи заборони вільно сповідувати її, а також не має права видавати закони, що обмежують свободу слова, друку і права народу мирно збиратися і звертатися до уряду з проханням усунути якусь кривду» [174, с.126].

Для свободи спілкування в США знайдено також конституційне підґрунтя в межах положень про вільне самовираження – це правило впливає з принципів, захищених Першою поправкою. Треба зазначити, що в одному важливому аспекті Перша поправка до Конституції США трактується дещо вужче, ніж закладений у неї зміст: урядові треба кожного разу надавати вагомі докази, що введення будь-якого обмеження свободи слова необхідне для досягнення важливої мети, такої, наприклад, як захист національної безпеки чи захист приватного життя громадян. Інакше, Перша поправка трактується значно ширше, ніж це впливає з її тексту, вона захищає засоби масової інформації від будь-яких зазіхань з боку держави, а

коли йдеться про приватні звинувачення преси в наклепі, то й тут остання може розраховувати на захист, гарантований Першою поправкою [175].

Отже, процес нормативного затвердження права на інформацію пройшов тривалу еволюцію від закріплення його в складі права на свободу думок і переконань в ранньобуржуазних міжнародних актах до самостійного об'єктивного права людини та громадянина на доступ до публічної інформації в європейських і національних правових актах [176, с.92–93].

Таким чином, можна зробити висновок, що сучасний стан розвитку органів прокуратури характеризується масштабними реформами, що відображені у новому Законі України «Про прокуратуру», який вступив в силу 15 липня 2015 року. Важливу роль у проведенні модернізації вітчизняних органів прокуратури, на які покладено відповідальність за реформування та очищення системи, відіграють новостворені два ключових самостійних структурних підрозділи: Генеральна інспекція щодо інформаційної безпеки та Департамент реформ [176, с.91–93].

3.2. Правові засади забезпечення контролю за доступом до публічної інформації в органах прокуратури

Фундаментальні принципи інформаційного суспільства характеризують його як суспільство, де усі громадяни без будь-яких обмежень здійснюють своє право шукати, отримувати та повідомляти інформацію та ідеї незалежно від кордонів, що й стимулює більш високий рівень сталого розвитку та демократичного правління в державі. Такий вільний доступ до інформації дає можливість використовувати її для прийняття рішень або для участі у їх прийнятті. Інформація розглядається як суспільне благо, як основа нормально функціонуючого процесу прийняття рішень [156].

Інформаційне суспільство повсякденно руйнує монополізм влади на інформацію шляхом підвищення відкритості та прозорості діяльності органів

державної влади: надання інформації про суспільство – суспільству та громадськості – безпосередньо пов’язується із правами людини [177, с.126]. Прозорість розуміється як можливість своєчасного отримання громадяни надійної й релевантної інформації про діяльність державних органів, а відкритість – як гарантії врахування думок громадян при розробці та впровадженні державних рішень, що в підсумку дає громадськості можливість оцінити діяльність органів державної влади крізь призму виконання ними завдань і функцій держави. Таке суспільство, в якому індивідууми мають особисто приймати рішення, на відміну від закритого, тоталітарного, сучасний філософ К.Поппер називає відкритим суспільством, де високо цінують свободу і можливість мислити та діяти відповідально [178, с.218].

Загальні питання доступу до публічної інформації розглядалися у працях І.Арістової, І.Бачило, К.Белякова, Г.Виноградової, Т.Єршова, В.Копилова, Б.Кормича, А.Марущака, М.Рассолова, В.Речицького, В.Серьогіна, В.Сідака, В.Цимбалюка, О.Червякової, М.Швеця та деяких інших вчених. Метою цих досліджень є з’ясування особливостей застосування окремих положень Закону України від 13 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації», інших законів, які забезпечують відкритість та прозорість діяльності органів прокуратури й вироблення пропозицій щодо удосконалення їх окремих положень.

Закон “Про доступ до публічної інформації» (ст. 1) визначає як публічну інформацію, відображену та задокументовану будь-якими засобами на будь-яких носіях, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. В основу прокурорської діяльності покладені інформаційні процеси, пов’язані зі створенням, поширенням (передаванням), зберіганням, використанням й знищенням (утилізацією) інформації, обумовленої компетенцією органів прокуратури

[62]. В таких процесах слід виділяти, по-перше, інформацію, яка надходить із зовнішнього середовища і призначена для виконання прокурором визначених ст. 121 Конституції України, ст. 5 Закону України від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру» функцій, а саме: 1) первинно створювану інформацію, тобто: а) відомості, що формуються на базі безпосередньо одержаних даних (у тому числі й статистичних) про події та явища в усіх сферах суспільного життя, які характеризують стан законності і заходи щодо її забезпечення. Так, прокурор витребує статистичну та іншу інформацію, необхідну для координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю (ч. 2 ст. 10 Закону «Про прокуратуру»), про стан законності і заходи щодо її забезпечення (пункт 5 ч. 1 ст. 6, пункт 3 ч. 1 ст. 20 цього ж Закону). Крім того, прокурор отримує заяви та скарги громадян і юридичних осіб щодо порушення їх прав та охоронюваних законом інтересів, повідомлення засобів масової інформації тощо; б) відомості довідкового та організаційно-розпорядчого характеру, які створюються безпосередньо в органах прокуратури і мають суто управлінський характер (статистична звітність про діяльність органів прокуратури, правила внутрішнього розпорядку в органах прокуратури, основні функції структурних підрозділів тощо); 2) вторинну інформацію (аналітичні висновки) прокурор одержує у результаті обробки сукупності первинної інформації і використовує її як підстави та приводи для перевірки виконання законів (ч. 2 ст. 19 Закону «Про прокуратуру») та застосування адекватних повноважень. Слід також враховувати, що в процесі керівництва органами прокуратури Генеральний прокурор України видає накази й розпорядження, затверджує положення та інструкції (в тому числі й нормативно-правового характеру), за допомогою яких регулюються службові відносини всередині Генеральної прокуратури і прокурорської системи в цілому [181, с.16]. Видання цих актів спрямоване на вирішення таких завдань: упорядкування компетенції окремих органів посадових осіб прокуратури, зміцнення державної дисципліни у всіх ланках прокурорської системи; забезпечення належної організації роботи і контролю виконання;

викриття недоліків і упущень, а також порушень законності в діяльності органів і посадових осіб прокуратури і вжиття заходів щодо їх усунення. Здебільшого такі нормативно-правові акти мають внутрішньо організаційний характер, втім, окремі з них виходять за ці межі. До того ж у Генеральній прокуратурі України, прокуратурах областей діють колегії – дорадчі органи, які розглядають найбільш важливі питання, що стосуються додержання законності, стану правопорядку, діяльності органів прокуратури, виконання наказів Генерального прокурора України, кадрові питання, заслуховують звіти підпорядкованих прокурорів, начальників структурних підрозділів тощо. Крім того, на засіданнях колегій можуть заслуховуватись повідомлення й пояснення керівників міністерств, відомств, органів державного управління, нагляду та контролю, підприємств, установ і організацій, їх об'єднань, інших посадових осіб з приводу порушень законодавства (ст. 18 Закону «Про прокуратуру»). Аналізуючи зазначені положення, зробимо висновок, що за змістом питань, які розглядаються на засіданнях колегій, їх можна розподілити на суто управлінські (відомчі) та прокурорсько-наглядові (позавідомчі), так само й класифікувати рішення, які приймаються за наслідками розгляду таких питань. Вочевидь, що інформація, створювана в процесі діяльності Генерального прокурора України та колегій органів прокуратури, також є вторинною [188, с.124].

Процес поширення інформації полягає у передаванні відомостей від її першоджерела (як реального власника інформації, так і її правомірного власника) до споживача. Маємо враховувати, що інформація, яка обертається у суспільстві, складається з такої, що: а) розповсюджується вільно; б) надається за згодою осіб, які беруть участь у інформаційних правовідносинах; в) підлягає оприлюдненню чи наданню за вимогами закону; г) розповсюдження якої обмежується чи забороняється. Відповідно до цього закон передбачає поділ інформації за режимом доступу на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. До останньої віднесено конфіденційну, таємну та службову інформації. В аспекті нашого

дослідження особливої уваги потребує інформація, створювана в органах прокуратури, яка підлягає оприлюдненню чи наданню за вимогами закону. Розгляньмо ці питання докладніше.

Закон встановлює, що доступ громадян та юридичних осіб до публічної інформації забезпечується шляхом: 1) її систематичного та оперативного оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом; 2) її надання за запитом на інформацію. У загальному вигляді перелік інформації, яка підлягає оприлюдненню будь-яким розпорядником інформації, визначено у ст. 15 Закону «Про доступ до публічної інформації». Втім, вочевидь, стосовно органів прокуратури такий перелік потребує певного корегування, зокрема, положень, передбачених пунктами 2 та 6 ч. 1 ст. 15. По-перше, йдеться про можливість оприлюднення нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії (крім внутрішньо організаційних), прийнятих прокурором, проектів рішень, що підлягають обговоренню. У цьому аспекті слід виходити з того, що взагалі свобода інформації про діяльність органів державної влади поширюється на структуру та функції державних органів, процедури прийняття рішень, проекти законодавчих та нормативних актів, протоколи засідань владних структур [182]. Соціальні групи, громадські організації та громадяни мають знати про такі, що готуються, зміни правового та нормативного характеру, мати можливість знайомитися із обґрунтуванням рішення, що пропонується, отримувати персональні дані осіб, відповідальних за розробку та прийняття рішення, розуміти порядок прийняття рішення з тим, щоб брати участь в обговоренні рішення, що приймається, оспорювати його в суді до та після прийняття тощо. Втім, як уже зазначалося, більшість нормативно-правових актів, які готуються та приймаються Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами, мають внутрішньо організаційний характер, тож не підлягають оприлюдненню. Виняток становлять ті, що визначають права й обов'язки громадян та юридичних осіб (ст. 57

Конституції України), зокрема, накази про порядок доступу до публічної інформації в органах прокуратури, про організацію роботи із розгляду звернень громадян в органах прокуратури, про затвердження переліку відомостей, що становлять службову інформацію в органах прокуратури (ч. 3 ст. 9 Закону) та інші. Зважаючи на суспільний інтерес до такої інформації, оприлюдненню підлягають також, зокрема, накази про кадрові призначення тощо.

Що стосується обов'язків, передбачених пунктом 6 ч. 1 ст. 15 Закону «Про доступ до публічної інформації», вважаємо, що для з'ясування цих питань вихідними є положення ст. 19 Закону «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», відповідно до якої громадяни України беруть участь у здійсненні контролю в цій сфері як через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, так і особисто, шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців або до іншого державного органу в порядку, визначеному Конституцією України та Законом «Про звернення громадян». Питання ж про можливість оприлюднення органами прокуратури іншої інформації, визначеної у ст. 15 Закону, має вирішуватися з урахуванням особливостей функціональної спрямованості органів прокуратури.

Тож можна зазначити, що оприлюднення поточної та підсумкової інформації про діяльність органів прокуратури має системний характер, вона підлягає постійному накопиченню й оновленню, а з окремих напрямів така діяльність має взагалі заздалегідь плануватися.

Іншим шляхом доступу громадян та юридичних осіб до інформації є надання інформації за відповідними запитами. Інформаційні запити є особливим видом звернень громадян, провадження з розгляду яких передбачено виключно Законом «Про доступ до публічної інформації» та Законом України від 2 жовтня 1992 р. «Про інформацію» (в редакції Закону

від 13 січня 2011 р.). Втім, ч. 2 ст. 2 Закону необґрунтовано виключає зі сфери його дії лише відносини, засновані на Законі «Про звернення громадян», залишаючи поза увагою розгляд заяв і скарг громадян у порядку, встановленому кримінально-процесуальним, цивільно-процесуальним, адміністративно-процесуальним, трудовим та іншим законодавством. На практиці це призводить до підміни процесуального порядку розгляду зазначених заяв і скарг Законом «Про доступ до публічної інформації», що є неприпустимим.

Виходячи із положень законів «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про засади запобігання і протидії корупції», зазначимо, що прокурор має надавати за запитом громадян та юридичних осіб публічну інформацію правового характеру, зокрема, про стан правопорядку, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо (ч. 1 ст. 17 Закону «Про інформацію») в частині, що стосується діяльності органів прокуратури, а також про факти порушення прав і свобод людини і громадянина, про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб (ст. 21 Закону «Про інформацію»), про розміри, види оплати праці Генерального прокурора України, посадових та службових осіб органів прокуратури, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, дарунки (пожертви) (пункт 2 ч. 2 ст. 16 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції»), інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції в обсягах і порядку, не заборонених законом, а також стосовно компетенції органів прокуратури, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції й основних напрямів діяльності в цій сфері (пункт 2 ч. 1 та ч. 2 ст. 18 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції») Тож ідеться про надання вторинної інформації, отриманої внаслідок аналітичної обробки первинної та використання за її наслідками адекватних повноважень прокурора.

Насамкінець, Закон «Про доступ до публічної інформації» потребує подальшого удосконалення, у тому числі й щодо диференціації відомостей про діяльність органів прокуратури, які мають публічний характер і підлягають оприлюдненню, з врахуванням особливостей компетенції цих органів.

Якщо говорити про засади забезпечення контролю за доступом до публічної інформації, в тому числі і в органах прокуратури, статтею 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації буває трьох видів: парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації, який здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з питань прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України; громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації, який здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо; державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється відповідно до Закону [62]. Тут важливо врахувати, що законодавством передбачено відповідальність невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та народного депутата України (суб'єктів парламентського контролю), відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (стаття 188-19), що посилює значущість парламентського контролю [179].

Крім того, акцентуємо увагу на те, що коли до контролю залучено чим більше органів, тим більше знижується ефективність контрольних процедур.

Наказом Генерального прокурора України «Про організацію роботи із забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України» передбачено, що підрозділи з питань доступу до публічної інформації Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня

забезпечують організаційне керівництво підпорядкованими прокуратурами щодо оприлюднення публічної інформації та розгляду запитів, контролю за їх діяльністю, надання необхідної практичної та методичної допомоги. Систематично вивчають стан організації цієї роботи під час перевірок у структурних підрозділах апаратів та підпорядкованих прокуратурах, вживають заходи до підвищення її рівня, усунення недоліків і прорахунків.

Дуже важливо періодично проводити комплексне вивчення стану організації роботи щодо забезпечення доступу до публічної інформації, активно впливати на її удосконалення. Скарги на рішення, дії чи бездіяльність службових осіб органів прокуратури з питань забезпечення доступу до публічної інформації розглядаються у порядку та строки, визначені Законом України «Про звернення громадян», з дотриманням вимог організаційно-розпорядчих документів Генеральної прокуратури України щодо розгляду і вирішення звернень [181, с.16].

З метою забезпечення контролю за реалізацією принципу гласності наказом Генерального прокурора від 6 жовтня 1998 року №6 «Про заходи щодо поглиблення ділових зв'язків із засобами масової інформації» зобов'язано прокурорів усіх рівнів періодично і систематично аналізувати та здійснювати практичні заходи, спрямовані на розширення та підтримання тісних ділових зв'язків із засобами масової інформації, домагатись регулярного висвітлення в них питань, пов'язаних із неухильним виконанням прокуратурою обов'язків, покладених на неї Конституцією України [182]. На сьогодні забезпеченню належної реалізації Закону України «Про прокуратуру» в частині зміцнення законності та формування довіри до органів прокуратури України видано наказ Генеральної прокуратури України від 30 серпня 2014 року №11гн «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» [183]. Цей документ визначає пріоритетне значення оприлюднення інформації суспільно важливого характеру з питань діяльності прокуратури, насамперед, про результати

роботи, які реально повинні сприяти відновленню або зміцненню законності та правопорядку.

Попередником цього наказу був наказ Генеральної прокуратури №11гн від 14 липня 2006 р. «Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності» [184], який зазначав, що гласність у діяльності прокуратури усіх рівнів треба розглядати як важливий засіб запобігання злочинності, зміцнення законності та формулювання в суспільстві об'єктивної думки щодо виконання органами прокуратури покладених на них завдань і функцій. Відповідно до цього наказу, який втратив чинність, зазначає І.В. Орищенко, основними напрямками роботи системи прокуратури щодо втілення принципу гласності у власну діяльність потрібно було визначати: 1) висвітлення результатів діяльності, які реально вплинули на зміцнення законності та правопорядку, на поновлення прав громадян та захист інтересів держави; 2) розкриття причин і умов, які сприяли вчиненню злочинів та порушенням закону, пропозиції щодо шляхів їх усунення та попередження; 3) своєчасне реагування на критичні публікації і повідомлення про роботу органів прокуратури; 4) запобігання поширенню інформації, яка містить державну чи будь-яку іншу таємницю або конфіденційні відомості, стосовно яких законодавством встановлено обмеження; 5) налагодження і підтримку ділових зв'язків та контактів із загальнодержавними, регіональними і місцевими засобами масової інформації [185, с.692]. Ці основні напрями реалізації принципу гласності присутні й у новому наказі Генеральної прокуратури № 11 гн від 30 серпня 2014 року.

Водночас, реалізація цього принципу передбачає певні обмеження. І.В. Орищенко зазначає також, що, втілюючи принцип гласності у свою власну діяльність, посадові особи прокуратури повинні мати на увазі, що згідно зі статтями 31 та 32 Конституції України кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, інформації про особу. Це означає, що інформація, яка

надійшла до прокуратури про приватне життя тієї чи іншої особи, не може бути піддана розголосу [185, с.693].

Ця презумпція обмеження принципу гласності діяльності органів прокуратури знайшла своє місце і у п. 1.4. та 1.5. наказу Генеральної прокуратури «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України № 11 гн від 30 серпня 2014 року [186], в яких зазначається, що під час такої інформаційної діяльності органів прокуратури необхідно запобігати поширенню інформації, яка містить державну чи будь-яку іншу таємницю або конфіденційні відомості, стосовно яких законодавством встановлено особливий порядок захисту, не допускати поширення даних про особу підозрюваного, обвинуваченого або підсудного до набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього, а стосовно потерпілого – без його згоди, а також інформацію про досудове розслідування кримінальних правопорушень оприлюднювати лише за погодженням із прокурором, який здійснює процесуальне керівництво ним, за умови, що це не зашкодить швидкому, повному і неупередженому розслідуванню та не призведе до порушення прав учасників кримінального провадження.

Законодавчі положення щодо поєднання принципу гласності діяльності органів прокуратури та його обмежень знайшли відображення й у Кодексі професійної етики та поведінки працівників прокуратури. Причому, правові акценти розставлені дещо іншим чином, ніж у Законі України «Про прокуратуру», оскільки на перше місце поставлено обов'язок працівників прокуратури забезпечувати конфіденційність, а потім прозорість своєї роботи. Так, відповідно до ст.11 «Конфіденційність. Прозорість службової діяльності» цього кодексу працівник прокуратури зобов'язаний забезпечувати конфіденційність інформації, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням його службових повноважень, крім тих випадків, коли Законом передбачено право чи обов'язок розкривати таку інформацію. Цей кодекс зобов'язує працівників прокуратури приділяти особливу увагу питанням

обмеження доступу до персональних даних громадян. Відповідно до статті 24 Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури працівник прокуратури має уважно ставитися до гарантування права особи на захист, дотримання адвокатської таємниці, не повинен перешкоджати передбаченому Законом спілкуванню підозрюваного та обвинуваченого з адвокатом. Водночас, для забезпечення прозорості службової діяльності працівник прокуратури не має права відмовляти фізичним чи юридичним особам у своєчасному наданні повної і достовірної інформації, в тому числі щодо його діяльності чи прийнятих ним рішень, якщо це передбачено Законом [187]. Проте цей документ може бути скоро змінений відповідно до прикінцевих положень нового Закону України «Про прокуратуру», водночас, на наш погляд, загальні положення чинного Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури мають залишитись з урахуванням зміщення акцентів на забезпечення принципу публічності.

Реалізація гласності в роботі органів прокуратури дає можливість заявнику на його прохання після закінчення перевірки, але до прийняття Генеральним прокурором України та прокурорами обласного рівня остаточного рішення, ознайомитися з матеріалами, що безпосередньо зачіпають його права та свободи. Проте таке ознайомлення можливе тільки в тих межах, в яких це не суперечить вимогам дотримання державної або іншої, що охороняється законом, таємниці, законним інтересам інших осіб. Якщо запитувачем інформації є уповноважений Верховної Ради України з прав людини, то наказ Генеральної прокуратури передбачає, що такі запити щодо надання для ознайомлення документів, у тому числі тих, що містять інформацію з обмеженим доступом, то отримання їх копій підлягають задоволенню [188].

Аналіз законів, підвідомчих актів та відомчих нормативних документів органів прокуратури свідчить про розпорошеність правил реалізації контрольної функції щодо доступу до публічної інформації, особливо у зв'язку з використанням інформації з обмеженим доступом у роботі органів

прокуратури. Тому, на наш погляд, потребують ґрунтовного аналізу всі наявні нормативно-правові акти з метою узагальнення усіх правил обігу інформації з обмеженим доступом та прийняття окремого відомчого акта про роботу в органах прокуратури з інформацією з обмеженим доступом.

Таким чином, можна зробити висновок, що основними критеріями оцінки ефективності цієї роботи слід вважати створення належних умов для реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, що знаходиться у володінні органів прокуратури, своєчасне оприлюднення та надання за запитами достовірної, точної та повної інформації в установлені законом строки, і що дуже важливо, постійний контроль за доступом до публічної інформації та реальне поновлення порушених прав запитувачів інформації.

Розглядаючи питання контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації, не менш важливим є – дослідження питання щодо здійснення контролю за поширенням інформації мережі Інтернет, аналізу міжнародного досвіду, підходів до розуміння змісту і структури інформації в Інтернет просторі. Питання, пов'язані з можливістю вільного розповсюдження даних в Інтернеті, для України є проблемними. Це питання: охорони авторських прав, забезпечення інформаційної безпеки, запобігання розповсюдженню недобросовісної або таємної інформації, що створює загрозу для прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також для національних інтересів, державної безпеки, економічного і фінансового розвитку країни.

У зв'язку з розповсюдженням комп'ютерної обробки даних і передачею їх каналами телекомунікаційних мереж, з'явилися нові проблеми щодо захисту персональних даних, забезпечення права громадян на отримання інформації з Інтернету, зокрема, правової інформації та інформації про діяльність державних органів, запобігання розповсюдженню відомостей, що не відповідають дійсності, зазіхають на честь, гідність громадян або ділову репутацію юридичних осіб (образливих і наклепницьких відомостей), а також пропаганди, направленої на розпалювання національної і релігійної ворожнечі, з використанням Інтернету, правил електронного документообігу,

використання електронного цифрового підпису або зловживання правилами, порядок укладення договорів в електронній формі.

Однією з головних прогалин законодавства сьогодні, на нашу думку, є відсутність обов'язку особи, яка має намір створити веб-сайт, надати свої персональні дані (паспортні дані та ін.), для ідентифікації її як власника веб-сайту.

З оглядку на простий доступ до мережі Інтернет та швидке зростання кількості її користувачів, на даний момент актуальним є вирішення питань, пов'язаних із можливостями мережі Інтернет та їх використанням. Такими питаннями, зокрема, щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення є поширення інформації мережею Інтернет.

У вітчизняній юридичній науці відносини, що пов'язані з використанням інформації в Інтернеті, на нашу думку, досліджені фрагментарно, з огляду на те, що деякі дослідники присвячували наукові пошуки здебільшого окремим проблемам правової охорони об'єктів авторських прав, доступних користувачам Інтернету. Ознайомлення з роботами науковців в цьому напрямі засвідчує, що їх авторами виявлені, в основному, процесуально-правові проблеми з'ясування і доведення фактів порушення авторських прав при розміщенні інформації в Інтернеті.

Світова практика демократичного державотворення переконує в тому, що право на свободу думки і слова, на вільне виявлення своїх поглядів і переконань є одним з наріжних каменів розбудови демократичної, правової держави і громадянського суспільства. Без свободи слова немає демократії [189, с.289].

Інтернет, як кожен із засобів масової інформації, дає можливість реалізувати право вільного збирання, зберігання, використовування і поширення інформації. В Інтернеті можна знайти інформацію на будь-яку тему – від медицини до науки і техніки. Є можливість виявити найдокладніший матеріал про всі види мистецтва, масу корисної інформації для студентів і школярів, дані для тих, хто шукає роботу, довідки про

відпочинок, розваги, спорт і різні товари. Об'єднання комп'ютерів у мережі, а мереж – у глобальну міжнародну мережу Інтернет дає практично необмежену можливість вільного доступу до накопиченої людством інформації, незалежно від відстані і місця збереження [190, с.303].

Як показує досвід розвинених країн, за останні роки кількість зафіксованих випадків шахрайства через Інтернет зросла у десятки років. Водночас, законодавче забезпечення Інтернету, у тому числі з метою захисту інтересів держави, повинне мати межу, яку не можна було б переступити, аби не зашкодити праву на свободу слова та вільного доступу до інформації. Перш за все, Інтернет може бути використаний просто як інструмент для правопорушень, загального характеру – наприклад, якщо зловмисник створює веб-сайт для продажу наркотичних засобів чи розповсюдження порнографії або використовує електронну пошту для шантажу. Тут повинні діяти відповідні загально правові норми, але специфіка Інтернету зумовлюється тим, що з такими злочинами стає важче боротися з огляду на труднощі з відстеженням самого зловмисника та його контактів [191, с.193].

Враховуючи наведене, на нашу думку, вирішення питання правового забезпечення поширення інформації мережею Інтернет має бути окремим комплексним, якому обов'язково мають передувати наукові дослідження та вивчення міжнародного досвіду.

Одночасно тут виникають питання правового регулювання інформаційної безпеки в Україні.

В умовах сучасних глобалізаційних потрясінь та макроекономічних негараздів у світовій економіці, інформація стає дедалі вагомим ресурсом, за допомогою якого громадяни, суспільства та держави отримують певний матеріальний зиск. Інформація з нематеріального блага перетворилась у фінансовий дивіденд, який можна акумулювати заради досягнення власних амбіцій. За таких обставин захист інформації та інформаційних ресурсів стає першочерговим завданням владних інституцій, яким необхідно розробити механізм захисту від інформаційних загроз. Для нейтралізації інформаційних

загроз існує система комплексного забезпечення інформаційної безпеки, яка покликана протидіяти дестабілізуючим факторам, що негативно впливають на інформаційне середовище. Проблема забезпечення інформаційної безпеки, у зв'язку з швидким зростанням інформаційних технологій, набула нових тенденцій, зокрема, у питаннях широкого застосування автоматизованих інформаційних систем, заснованих на використанні комп'ютерних і телекомунікаційних засобах.

За роки незалежності в Україні були намагання розробити правові, економічні, техніко-технологічні, медійні комплексні заходи із забезпечення інформаційної безпеки. Однак, як показує практичний досвід, залишається ряд невирішених проблем, які потребують ретельного наукового дослідження, зокрема, у правовому полі.

Динамічний розвиток економічних, політичних, соціальних подій XXI століття сформулювали нове уявлення про інформацію, як одного із факторів (ресурсів) виробництва. На макрорівні інформація впевнено займає позиції головного фактора могутності держави, адже здатність держави мати у своєму розпорядженні найсучасніші інформаційні технології дозволяє ефективно управляти інформацією. Володіння державою такою здатністю – шлях до подальшого нарощування своєї економічної та військової міцності [192, с.2–3].

Економічна та військова могутність держави певною мірою залежить від здатності забезпечити інформаційну безпеку як складову національної безпеки України. Згідно з розділом VI п. 3 Закону України «Про Концепцію Національної програми інформатизації», інформаційна безпека є невід'ємною частиною політичної, економічної, оборонної та інших складових національної безпеки [158].

Нині інформаційна безпека відіграє одну з ключових ролей у забезпеченні життєво важливих інтересів країни. Це, в першу чергу, обумовлено швидким розвитком сучасних інформаційно-телекомунікаційних

технологій, засобів зв'язку й інформатизації і, як наслідок, – істотним зростанням впливу інформаційної сфери на життя нашого суспільства.

Закріплення в Конституції України (стаття 17) пріоритетності інформаційної безпеки, як основної функції держави, демонструє рівень значущості інформаційних процесів та важливості протидії інформаційним загрозам [43].

У зв'язку з російською інформаційною окупацією України, захист інформаційного суверенітету України та налагодження механізму протидії інформаційному впливу на українське суспільство вимагає інноваційних підходів.

У статті 8 Закону України «Про основи національної безпеки України», визначено основні напрями державної політики з питань національної безпеки в інформаційній сфері, зокрема, про забезпечення інформаційного суверенітету України, про вжиття комплексних заходів щодо захисту національного інформаційного простору та протидії монополізації інформаційної сфери України та ін. [193]. Однак, необхідно відмітити, що положення означеного Закону мають здебільшого декларативний зміст, що нівелює його практичне застосування.

Більш практичну цінність мають підзаконні акти, які конкретизують суб'єкт інформаційних загроз, що впливає на рівень забезпечення інформаційної безпеки України. Так, в розділі III «Стратегії національної безпеки України», затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року, зазначено про агресивні дії Росії, що здійснюються для виснаження української економіки і підриву суспільно-політичної стабільності з метою знищення держави України і захоплення її територій, що супроводжується інформаційно-психологічною війною, приниженням української мови і культури, фальшування української історії, формуванням російськими засобами масової інформації комунікацій альтернативної до дійсності викривленої інформаційної картини світу [194].

У пункті 7 «Воєнної доктрини України», затвердженої Указом Президента України від 24 вересня 2015 року, зазначено, що однією з головних тенденцій, що впливає на воєнно-політичну обстановку в регіоні довкола України, є інформаційна війна Російської Федерації проти України. В цьому пункті визначено, що одним з воєнно-політичних викликів, які можуть перерости в загрозу застосування воєнної сили проти України, є цілеспрямований інформаційний (інформаційно-психологічний) вплив з використанням сучасних інформаційних технологій, спрямованих на формування негативного міжнародного іміджу України [195].

Безумовно, вищезазначені нормативні акти деталізують інформаційні загрози та суб'єкта, що здатний їх використати заради досягнення власних цілей. В той же час, для протидії означеним загрозам в Україні створений орган виконавчої влади – Міністерство інформаційної політики України, основним завданням якого є забезпечення інформаційного суверенітету України.

На Міністерство інформаційної політики України відповідно до положення «Про Міністерство інформаційної політики України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року, покладено ряд важливих завдань, а саме – здійснення нормативно-правового регулювання у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України, зокрема, з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами, а також забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів та безпосередня участь у формуванні державної інформаційної політики [196].

Аналіз означеної вище нормативно-правової бази свідчить про суттєвий прогрес у питаннях збереження інформаційного суверенітету України, але в той же час залишаються проблемними питання системного підходу щодо забезпечення інформаційної безпеки держави, зокрема, прийняття спеціального законодавства, в якому б чітко визначались суб'єкти

інформаційної діяльності та розподіл повноважень між ними у сфері протидії інформаційній агресії щодо України.

Вбачається доцільним відмітити, що таким спеціальним законодавством могла б стати розроблена Експертною радою при Міністерстві інформаційної політики України « Доктрина інформаційної безпеки України», прийнята 29 грудня 2016 року Радою національної безпеки і оборони України та затверджена Указом Президента України 25 лютого 2017 року.

Доктрина визначає засади формування та реалізації державної інформаційної політики, насамперед, щодо протидії руйнівному інформаційному впливу Російської Федерації в умовах розв'язаної нею гібридної війни. Також Доктриною передбачено захист українського суспільства від агресивного впливу деструктивної пропаганди, передусім з боку Російської Федерації, захист українського суспільства від агресивного впливу Російської Федерації, спрямованого на пропаганду війни, розпалювання національної і релігійної ворожнечі, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом або порушення суверенітету і територіальної цілісності України, всебічне задоволення потреб громадян, підприємств, установ і організацій усіх форм власності у доступі до достовірної та об'єктивної інформації і т.д. [197].

Прийняття означеного документа вирішує деякі прогалини у законодавстві щодо державної політики забезпечення інформаційної безпеки України, однак не усуває їх повністю. По-перше, доктрина не має такої правової сили по відношенню до інших нормативних документів, наприклад, як закон і залишається суцільно системою офіційних поглядів, концептуальних ідей і положень, по-друге, особлива структура доктрини не може чітко регламентувати і вирішити широкий спектр проблемних питань, що визначені у законах та надати їм особливого юридичного статусу загальнообов'язковості.

У зв'язку з вищезазначеним, не погоджуємось з позицією Є Євграфової, яка вважає, що усі приписи (положення), що викладені в актах, закріплюють

основні цілі, принципи, завдання, етапи реалізації, строки проведення намічених заходів, очікувані результати, є основними імперативами, обов'язковими до виконання, а не рекомендаціями чи пропозиціями [198, с.52–62].

Однак, визначені у Доктрині завдання для конкретних органів державної влади мають суцього формальний зміст і за саботаж виконання цих завдань для означених органів державної влади можливе настання тільки політичної відповідальності, що нівелює значення і юридичну силу Доктрини.

Враховуючи все вищезазначене, необхідно відмітити, що стан забезпечення інформаційної безпеки в Україні є незадовільним, адже існує низка таких проблем, як порушення інформаційного суверенітету та інформаційного простору України, інформаційно-психологічна агресія, інформаційна маніпуляція та бомбування населення, низька інформаційна культура суспільства та інші дестабілізуючі інформаційні проблеми, що, безумовно, негативно впливають на рівень забезпечення інформаційної безпеки України.

Реалізація стратегічних завдань, основних принципів державної інформаційної політики та відновлення інформаційного суверенітету України потребує вдосконалення організаційно-правових механізмів забезпечення інформаційною безпекою держави, відповідного інтелектуального та інноваційно-ресурсного потенціалу, зокрема, шляхом розробки і прийняття Закону України «Про забезпечення інформаційної безпеки України», Національної стратегії формування інформаційного суспільства та Концепції інформаційної безпеки України.

Якщо розглядати складові інформаційної безпеки держави, то вперше аналіз інформаційної безпеки не як фізичного, а як соціального явища було проведено англійським філософом XVII століття Томасом Гоббсом, який вказав на взаємозв'язок і взаємозумовленість безпеки людини, суспільства і безпеки держави. Розглядаючи безпеку як соціальне явище, Гоббс встановив

її соціальну природу, пов'язав ефективність забезпечення безпеки з виробленими суспільством нормами поведінки.

Проблема забезпечення інформаційної безпеки України знайшла відображення в законах «Про основи національної безпеки України», «Про концепцію національної програми інформатизації», «Про національну програму інформатизації», а також у Концепції національної безпеки України. Основними складовими останньої є: національна безпека, національні інтереси, національні цілі, пріоритети і принципи задоволення і захисту національних інтересів, загрози національній безпеці і система національної безпеки [159]. Сутність інформаційної безпеки як невід'ємної складової національної безпеки України вперше була зазначена у Законі «Про основи національної безпеки України».

Захист інформаційного суверенітету держави тісно пов'язаний із поняттям інформаційної безпеки, якщо вести мову про інформаційну безпеку. Деякі вчені сприймають її досить вузько, як набір апаратних і програмних засобів для забезпечення схоронності даних в комп'ютерних мережах. Так, на думку Б.Кормича, інформаційна безпека – це захищеність встановлених законом правил, за якими відбуваються інформаційні процеси в державі, що забезпечують гарантовані Конституцією умови існування і розвитку людини, всього суспільства та держави [135, с.142]. О.Гончаренко, Є.Лисицин [199, с.43] у своїх дослідженнях вказують, що раніше ця категорія носила певною мірою абстрактний характер, а сьогодні нею оперують у практиці управління державою. Окрім цього, розроблені та використовуються кількісні методика оцінки стану національної безпеки. За цими методиками стан національної безпеки характеризується чисельною величиною, яка належить відрізу від нуля (найнижчий рівень стану національної безпеки, тобто найгірший її стан) до одиниці (найвищий рівень стану національної безпеки, тобто найкращий її стан).

Інформаційна безпека України, на думку І.Громика, Т.Саханчук, це захищеність державних інтересів, за якої забезпечується запобігання,

виявлення і нейтралізація внутрішніх та зовнішніх інформаційних загроз, збереження інформаційного суверенітету держави і безпечний розвиток міжнародного інформаційного співробітництва [200, с.134].

Виходячи з аналізу змісту наведених вище визначень, поняття «інформаційної безпеки» можна констатувати, що наразі серед фахівців панує декілька підходів до тлумачення цієї категорії. В першу чергу, це «захищеність» основних інтересів держави. Такий підхід сформувався ще коли «безпека» мала конкретне вираження, переважно в речах, і вимірювалася їх станом [201, с.20].

Разом з тим, сьогодні у час активного розвитку інформаційних систем та розширення мережі їх впливу, звуження поняття «безпека» лише до захисту – це пряме обмеження реалізації її основних функцій: звуження, послаблення, усунення і попередження небезпек та загроз.

Наявність загроз є атрибутом існування об'єкта будь-якої природи. Донедавна загрози вважалися не притаманними системі, негативними факторами. Внаслідок чого основною функцією суб'єктів забезпечення безпеки була цілковита їх ліквідація. Неможливість цього сприяло зміні розуміння цієї функції з ліквідації на управління загрозами з метою мінімізації негативного, деструктивного впливу щодо функціонування та життєдіяльності об'єктів забезпечення безпеки.

Інформаційна безпека є компонентом національної безпеки поряд з політичною, військовою, економічною, соціальною та екологічною.

Відповідно до Концепції інформаційної безпеки України [161], інформаційна безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, при якому запобігається завдання шкоди через неповноту, несвоєчасність і недостовірність поширюваної інформації, порушення цілісності та достовірності інформації, несанкціонований обіг інформації з обмеженим доступом, а також через негативний інформаційно-психологічний вплив та умисне сприяння негативних наслідків застосування інформаційних технологій.

В.Остроухов та В.Петрик визначають інформаційну безпеку як стан захищеності об'єкта (особистості, суспільства, держави, інформаційно-технічної інфраструктури), при якому досягається його нормальне функціонування, незалежно від внутрішніх і зовнішніх інформаційних впливів [202, с.136].

При цьому, об'єктами інформаційної безпеки слід вважати: свідомість, психіку людей; інформаційно-технічні системи різного масштабу і призначення. Якщо ж вести мову про соціальні об'єкти інформаційної безпеки, то до них можна віднести особистість, колектив, суспільство, державу, світове співтовариство.

Суб'єктами забезпечення інформаційної безпеки є: громадяни України, об'єднання громадян, громадські організації та інші інститути громадянського суспільства; Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади та органи сектору безпеки і оборони України; засоби масової інформації та комунікації різних форм власності, підприємства, заклади, установи та організації різних форм власності, що здійснюють інформаційну діяльність; наукові установи, освітні і навчальні заклади України, які, зокрема, здійснюють наукові дослідження та підготовку фахівців за різними напрямками інформаційної діяльності в галузі інформаційної безпеки.

Важливою проблемою інформаційної безпеки, як вже зазначалося, є забезпечення захисту і контролю національного інформаційного простору, а також забезпечення інформації про країну в світовому інформаційному просторі. Під інформаційним простором розуміється певне середовище, у якому здійснюється формування, збирання, збереження, опрацювання і поширення інформації, і на яке розповсюджується юрисдикція держави [203, с.93]. Інформаційне середовище, розуміється як сфера діяльності суб'єктів, пов'язана зі створенням, перетворенням і споживанням інформації, виступає в даному контексті як мета-об'єкт захисту. З позиції А.І. Алексєнєва [204,

с.47]), інформаційна безпека включає три складові: задоволення інформаційних потреб суб'єктів, включених в інформаційне середовище; забезпечення безпеки інформації; забезпечення захисту суб'єктів інформаційних відносин від негативного впливу.

Пріоритетність задоволення цих складових залежить від повноти, достовірності та своєчасності, необхідної для задоволення інформаційних потреб суб'єкта. Таким чином, бачимо, що каменем спотикання всього дослідження – є поняття «інформація» і розкриття її правової природи.

Серед головних складових інформаційної безпеки держави виділяють: обсяг інформаційного продукту, що виробляється в державі і державою; здатність мереж витримувати зростаюче інформаційне навантаження; можливість держави керувати розвитком вироблення та розповсюдження інформації; можливість доступу народонаселення до усіх можливих інформаційних джерел, а також відкритість більшості з них.

Не дивлячись на те, що дослідники виявляють велику увагу до різних аспектів інформаційної безпеки сучасної України, науково обґрунтованих інформацій, які безпосередньо стосуються модернізації політики в цій галузі, поки вироблено недостатньо. По суті, наявні наукові розробки носять військово-політичний і технологічний характер і не в повній мірі відображають стан політики інформаційної безпеки в умовах глобалізації.

Отже, подальшого дослідження потребує кожна із зазначених вище складових інформаційної безпеки України, що створить передумови для розвитку такого потенціалу інформаційної сфери України, за якого забезпечується її випереджувальний розвиток, а зовнішні негативні впливи не створюють реальних загроз національній інформаційній безпеці держави.

3.3. Нормативно-правовий механізм захисту права на доступ до публічної інформації в органах прокуратури

Інформація в історії суспільства завжди відігравала визначну роль і служила основою для прийняття рішень на всіх рівнях та етапах розвитку суспільства і держави. Тож, перехід до інформаційного суспільства обумовлює необхідність захищати всіма доступними юридичними засобами і правовими інститутами право громадян на інформацію.

Інформаційне законодавство України, яке представлено Законами України «Про інформацію», «Про телебачення і радіомовлення», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації», а саме положення стосовно відповідальності, побудоване за принципом визначення лише диспозиції правопорушень. Тому відсутність санкцій, здебільшого, негативно впливає на сумлінність виконання норми, оскільки відсутність нормативно-правового регулювання призводить до досить хаотичного та несистемного характеру правовідносин.

Особливо деструктивними є порушення прав людини і громадянина на інформацію, а саме надання інформації органами державної влади, несвоєчасне чи неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності тощо. При цьому статистичні дані засвідчують про перманентну динаміку цих порушень. Не поодинокими є випадки зловживання нормами права, як зі сторони державних службовців так і юридичних осіб, які невчасно або не в повному обсязі надають відповідь на звернення громадян [205, с.58–62].

У зв'язку з набранням чинності Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, контроль над дотриманням Закону України «Про звернення громадян» прокуратура втратила. Систематичні прокурорські перевірки вимагали відповідальності за порушення даного Закону, навіть у випадку, коли заявника все влаштувало.

Сьогодні контроль за дотриманням законодавства про звернення здійснюють Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України, місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій.

Із закріпленням на рівні Основного Закону України права на доступ до інформації вітчизняним законодавцем було закладено нормативно-правове підґрунтя принципів відкритості, прозорості та гласності у практичній діяльності, органів публічної влади. Проте слід констатувати, що натепер інформаційні правовідносини за участі суб'єктів владних повноважень є найменш законодавчо регламентованою сферою діяльності останніх. Це пов'язано, перш за все, із таким стрімким розвитком інформаційної діяльності та зумовлює перманентну необхідність оперативного реагування з боку вітчизняного законодавця на зміни, що відбуваються у визначених відносинах, тоді як на практиці своєчасність законодавчих ініціатив виявляється сумнівною. Проблема ускладнюється також фрагментарністю правового регулювання інформаційних правовідносин, колізійністю окремих положень та недосконалістю вітчизняного інформаційного законодавства в цілому.

Зазначені вище проблеми є характерними для правового регулювання інформаційної діяльності органів прокуратури України, які, між іншим, є сферою реалізації одного з основоположних прав людини і громадянина – право на інформацію. Практичне втілення принципу заборони цензури та наявність належного механізму реалізації права на доступ до інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень є одним з ключових показників ступеня розвитку демократії у державі. Відповідно для України в умовах євро інтеграційних процесів проблема забезпечення дієвості механізму реалізації права на інформацію набуває особливої актуальності.

З іншого боку, від рівня інформаційного забезпечення та непорушності правового режиму інформації, розпорядниками якої виступають органи публічної влади, в тому числі органи прокуратури, залежить ефективність їхньої діяльності в цілому та, перш за все, інформаційної.

На поточному етапі в умовах розвинутого інформаційного суспільства, коли інформація виступає основним благом, що пронизує всі сфери життєдіяльності сучасного соціуму, інформаційна діяльність органів публічної влади набуває різноманітних проявів не тільки з огляду на велику кількість суб'єктів таких правовідносин, але й на багаторівневність останніх, що пов'язано зі специфікою правового статусу їх учасників. Зазначене вказує на неочевидну необхідність проведення дослідження вказаної проблематики.

Нині в науці про прокурорську діяльність інформатизація визначена як одна із провідних аспектів наукового інтересу стосовно вирішення прикладних проблем організації та управління в прокуратурі України, для підвищення ефективності її діяльності через удосконалення інформаційного забезпечення.

В той же час, уразливість сучасного інформаційного суспільства від недостовірної, шкідливої інформації, в результаті використання якої одержувачу спричиняються моральні та матеріальні збитки, її несвоєчасного надходження, промислового шпигунства, комп'ютерної злочинності тощо постійно зростає. Конституція України забезпечення інформаційної безпеки відносить до найважливіших функцій держави.

Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом та окремо її різновидів – таємної та конфіденційної – має на меті створення на шляху правопорушників надійних правових бар'єрів, які б ускладнювали, або ж повністю виключали досягнення й формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, наявності специфічних санкцій та особливих засобів їх реалізації.

Спрямованість на забезпечення інформаційної безпеки як в публічних, так і в приватних інтересах, реалізацію інформаційних та інших прав

суб'єктів в адміністративних правовідносинах та їх захист, обумовлює віднесення до числа основних елементів правового режиму відповідних відомостей адміністративно-правових засобів встановлення та форм виникнення прав і обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав, процедурно-процесуальних форм тощо, до яких слід віднести, зокрема, адміністративну відповідальність.

Юридична відповідальність є важливим елементом правового регулювання суспільних відносин у сфері обігу інформації з обмеженим доступом, суть якого полягає в цілеспрямованому впливі на поведінку індивідів за допомогою юридичних засобів з метою впорядкування зазначених суспільних відносин, надання їм системності і стабільності, уникнення різних загострень соціальних конфліктів, втілення принципів соціальної справедливості тощо.

Головні цілі адміністративної відповідальності у сфері обігу інформації з обмеженим доступом впливають, в першу чергу, із зазначених цілей права. Так, до них слід віднести: забезпечення нормального функціонування механізму правового регулювання відповідних відносин шляхом гарантування реалізації суб'єктами правових відносин суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; охорона існуючого державного ладу та суспільного порядку, утвердження законності і захисту правопорядку; захист інформаційних прав і свобод громадян від незаконних порушень; покарання винного у скоєнні правопорушення; попередження скоєння правопорушень у сфері обігу інформації з обмеженим доступом у майбутньому.

До головних функцій адміністративно-правової відповідальності у сфері обігу інформації з обмеженим доступом, що органічно впливають з її цілей, слід віднести регулятивну і охоронну. Похідними від цих функцій є штрафна (каральна), право відновлювальна, попереджувальна, виховна та стимулююча.

Юридична відповідальність у правовідносинах інформації з обмеженим доступом є поняттям комплексним, а підставами для її застосування є так звані інформаційні правопорушення.

В той же час, однією з найгостріших проблем реалізації державної політики в розвитку інформатизації, електронного урядування та в цілому інформаційного суспільства є фінансове забезпечення та ефективне використання бюджетних коштів. На жаль, більшість існуючих на сьогодні механізмів, що повинні забезпечувати розвиток інформаційного суспільства, інформатизації й електронного урядування, мають декларативний характер та не мають ресурсної, насамперед, фінансової підтримки. Фінансове забезпечення інформатизації органів державної влади в цілому відбувається за рахунок коштів: на виконання Національної програми інформатизації; на виконання окремих бюджетних програм, в яких передбачені розділи з інформатизації; міжнародної фінансової допомоги та кредитів міжнародних фінансових установ; на утримання апаратів органів державної влади [206].

Аналізуючи проблеми інформатизації органів прокуратури стосовно техніко-технологічних процесів, можна дійти висновку, що не більше третини технічних і технологічних засобів інформаційного забезпечення в органах прокуратури відповідають сучасним здобуткам науково-технічного прогресу, зокрема, у галузі обчислювальної техніки, інформатики та потребам практики інтеграції інформаційно-аналітичної й методичної підтримки прокурорсько-слідчої діяльності, а також організації управління органами прокуратури [207, с.18–21]. Зазначене є наслідком недостатнього фінансово-правового забезпечення інформатизації прокуратури в попередні роки. Як свідчить аналіз, у державних бюджетах України відсутні статті видатків на фінансування інформатизації. Це має значення не тільки у фінансово-правовому аспекті, але й в інформаційному. Відсутність окремої статті на інформатизацію в бюджеті прокуратури не тільки не сприяє прояву інтересу з боку авторитетних вітчизняних наукових, навчальних і практичних установ, організацій, які займаються розробкою автоматизованих

інформаційно-аналітичних систем для організації державної влади, але й викликає скепсис серед фахівців стосовно системності інформатизації прокуратури, що знижує ймовірність участі прокуратури у формуванні єдиної державної інформаційно-аналітичної системи, зменшує її потенціал, місце і роль у формуванні інформаційного суспільства в країні, зокрема, в контексті принципів електронної демократії [208].

Найбільш відпрацьованим і визначеним є механізм фінансування Національної програми інформатизації, формалізація якого знайшла своє відображення в низці законодавчих актів, насамперед в Бюджетному кодексі України, Законі України «Про Національну програму інформатизації» тощо. За останні 3 роки порівняно з попередніми роками ситуація з фінансуванням заходів у сфері інформатизації в цілому покращилась. Разом з тим, відсутня окрема стаття на інформатизацію в бюджеті прокуратури.

Що стосується організаційно-технологічних процесів, то фрагментарний, ситуативний, сукупний розвиток електронно-інформаційного простору в системі управління органами прокуратури не може здійснюватися хаотично.

Без вирішення зазначеної проблеми в майбутньому не лише співробітники прокуратури не будуть «розумітись», але й техніка і технології стануть несумісними. Це значно ускладнюватиме реалізацію таких принципів автоматизації управлінської діяльності, як компетентність і спадковість у розвитку для вирішення нових задач підвищення ефективності діяльності органів прокуратури із застосуванням новітніх інформаційних технологій. Також виникають проблеми стандартизації технічної та програмно-математичної (технологічної) інфраструктури автоматизації інформаційної системи всіх органів прокуратури, напрацювання й реалізації типових нормативно-методичних документів, застосування нових інформаційних технологій.

На сьогодні не більше третини технічних і технологічних засобів інформаційного забезпечення в органах прокуратури відповідають сучасним

здобуткам науково-технічного прогресу, зокрема, у сфері обчислювальної техніки, інформатики і потребам практики інтеграції інформаційно-аналітичної й методичної підтримки прокурорсько-слідчої діяльності, а також організації управління органами прокуратури.

Однак, закупівля певних технічних засобів сама по собі ще не означає якісні зміни в системі інформаційного забезпечення. В інформаційному праві існує періодизація К.І. Белякова, який вважає, що інформатизацію, як процес переходу до інформаційного суспільства, можна умовно поділити на етапи, що характеризуються такими категоріями понять, як «електронізація», «комп'ютеризація», і наступна «інтелектуалізація» (чи «інформаціологізація») суспільства. Сутність електронізації полягає у використанні наявних технологій та технологій, що розвиваються в процесі розробки і виробництва напівпровідникових приладів (інтегральних мікросхем, мікропроцесорів і т.ін.). Комп'ютеризація виступає як надбудова електронізації, технологічним продовженням інформатизації, пов'язаним частково з виробничими, але вже в більшій мірі, ніж електронізація, з інформаційними процесами, як цілісний процес формування нового автоматизованого інформаційного середовища, як необхідна умова ефективного використання мікропроцесорної техніки, комп'ютерних мереж, робототехнічних компресорів, банків даних тощо.

Інформаціологізація розглядається як перехід від приватних, локальних і багато в чому суперечливих процесів інформаціологічної (інформаційно-логічної) діяльності людини до науково обґрунтованої інформаціологічної системи пізнання на єдиній інформаційно-предметній основі. При цьому, інформаціологізація розглядається як заключний етап переходу до інформаційної цивілізації, інформаційного способу життя людини [208, с.42].

Ця класифікація має незаперечну цінність для подальшого розвитку науки інформаційного права, оскільки враховує глобальні тенденції в розвитку інформаційних технологій. Разом з тим, необхідно пам'ятати, що інформатизація та інформаційне забезпечення – це не тотожні категорії, тому

періодизація їх розвитку буде мати відмінності. Інформаційне забезпечення включає створення умов для ефективного задоволення інформаційних потреб право охорони, використання інформаційних ресурсів для досягнення поставлених перед органами прокуратури цілей і завдань. У свою чергу, інформаційне забезпечення діяльності правоохоронних органів має на меті забезпечення високоефективної роботи як самих зазначених органів, так і кожного їх працівника, забезпечення зворотного зв'язку між ними і суспільством для сумісного вирішення наявних у правоохоронній сфері проблем, а також інформування широких кіл громадськості про особливості правоохоронної діяльності, підвищення поваги до неї у суспільстві.

Існує проблема реформи (чи модернізації) організації й управління процесами інформатизації в прокуратурі України, тобто, необхідність створення повноцінного органу функціонального управління інформатизацією в організаційній структурі Генеральної прокуратури та її управлінських відносинах з відповідними організаційними структурами в обласних прокуратурах і прирівняних до них за статусом спеціальних прокуратур, а також з районними, міськими та прирівняними до них іншими прокуратурами, як важливих складових інформаційної підсистеми прокуратури України [209, с.3–7].

Це має знайти відображення у відповідних галузевих нормативно-правових актах як процес, пов'язаний з правовим забезпеченням інформатизації.

Таким чином, можна зробити висновок, що інформаційне забезпечення діяльності органів прокуратури – це створення оптимальних умов функціонування для задоволення інформаційних потреб, тобто, потреб в інформаційних ресурсах, пов'язаних із певною предметною сферою, необхідних для виконання завдань у процесі практичної діяльності, на основі використання сукупності методів, систем і засобів отримання, збору, обробки, зберігання, передачі й використання інформаційних ресурсів. Інформаційне забезпечення включає створення умов для ефективного

задоволення інформаційних потреб, використання інформаційних ресурсів для досягнення поставлених перед органами прокуратури цілей і завдань. Отже, інформаційне забезпечення діяльності органів прокуратури має на меті забезпечення високоефективної роботи як самих зазначених органів, так і кожного їх працівника, забезпечення зворотного зв'язку між ними й суспільством для сумісного вирішення наявних у системі прокуратури проблем. Тому без належного фінансування такі проблеми, на жаль, будуть лише накопичуватися, а наша держава може втратити можливість стати повноправним членом світового інформаційного суспільства.

Як свідчить аналіз, у державних бюджетах України відсутні статті видатків на фінансування інформатизації. Це має значення не тільки у фінансово-правовому аспекті, але й в інформаційному. Відсутність окремої статті на інформатизацію в бюджеті прокуратури не тільки не сприяє прояву інтересу з боку авторитетних вітчизняних наукових, навчальних та практичних установ, організацій, які займаються розробкою автоматизованих інформаційно-аналітичних систем для органів державної влади, але й знижує ймовірність участі прокуратури в формуванні єдиної державної інформаційно-аналітичної системи, применшує її потенціал, місце й роль у формуванні інформаційного суспільства в країні, зокрема, в контексті принципів електронної демократії.

Дослідження даної теми дозволило сформулювати наступні пропозиції стосовно подальших заходів щодо створення повноцінної інфраструктури системної інформатизації прокуратури України. По-перше, системну інформатизацію в органах прокуратури України можливо здійснити за умови реформування організації й управління розробками, впровадження й застосування нових комп'ютерних інформаційних технологій. По-друге, назріла необхідність створення науково-дослідного відділу з проблем інформатизації та в його складі – науково-дослідної лабораторії комп'ютерних інформаційних технологій у прокурорській діяльності в науково-дослідному центрі на базі колишньої Академії прокуратури України,

що дозволить сформувати якісні передумови наукового забезпечення інформатизації прокуратури, інтеграції науки, навчання й практики правотворчості, правозастосування й правової освіти в прокуратурі України. І головне, ознакою системності інформатизації в органах прокуратури України повинно стати насамперед усвідомлення та визначення того, що прокуратура повинна перейти від комп'ютеризації до інформатизації, як провідного напрямку удосконалення організації та управління інформаційного забезпечення своєї діяльності. Вирішення зазначених проблем і зумовлює необхідність достатнього фінансово-правового забезпечення інформатизації прокуратури [210, с.171–172].

Змістом конституційного захисту прав людини й основоположних свобод є захист особи від необґрунтованого втручання держави у сферу приватної автономії. Неприпустимість довільного втручання у сферу приватної автономії ґрунтується на тому, що особа здійснює відповідально під свій вибір без зовнішнього втручання і тиску з боку держави і третіх осіб. Тому конституція спрямовує законодавця належним чином регулювати здійснення основних прав і свобод, що впливають із поваги до гідності та прав людини. У свою чергу, це ніяким чином не звільняє суд від обов'язку захисту, зокрема, навіть у випадку відсутності належного законодавчого врегулювання, долати прогалини чи колізії у законодавстві при тлумаченні актів. Вимога цілісності тлумачення конституційних цінностей і принципів зв'язує публічну адміністрацію та судові установи у руслі захисту прав людини. Навпаки, відмова суду, як правило, має наслідком заперечення сутнісного змісту прав людини [211, с.299].

Конституційний механізм гарантії прав людини розкриває як систему влади держави, функцією якої є захист прав людини, процедури такого захисту, а також конституційне право людини на захист, яке реалізується за допомогою держави і цією процедурою.

Саме інформація в історії суспільства завжди відігравала визначальну роль і служила основою для прийняття рішень на всіх рівнях та етапах

розвитку суспільства і держави. За образним висловом академіка А.І. Берга, «інформація проникає у всі пори життя людей і суспільства, а життя неможливе в інформаційному вакуумі». Тож, перехід до інформаційного суспільства обумовлює необхідність захищати всіма доступними юридичними засобами і правовими інститутами право громадян на інформацію. Одним з них є адміністративна відповідальність за інформаційні порушення.

Водночас, нині на науковому та законодавчому рівні відсутнє уніфіковане бачення понятійно-термінологічного апарату у цій сфері, зокрема, поряд з поняттям «інформаційні правопорушення», як синонімічні поняття, застосовуються й інші: «комп'ютерні правопорушення», «ІТ-правопорушення», «інформаційні делікти», «інформаційні злочини», «комп'ютерні злочини», «правопорушення у сфері інформації» тощо. Не менш однозначно дослідниками визначаються й поняття, сутність, зміст, характерні риси інформаційних правопорушень. Відсутня також у наукових колах і єдність щодо визначення видів інформаційних правопорушень, підходів до віднесення тих чи інших правопорушень до інформаційних.

Тривалий час інформаційні правопорушення розглядалися крізь призму загроз інформаційній безпеці України, що закріплювались у Законі України «Про основи національної безпеки України».

Адміністративними правопорушеннями у сфері інформаційних ресурсів слід визнавати посягання на врегульовані законами суспільні відносини, які виникають та існують при здійсненні інформаційної діяльності, а саме: при її одержанні, використанні, поширенні та зберіганні учасниками інформаційних правовідносин. КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення права на окремі види інформації, відмову в наданні інформації, надання неповної або недостовірної інформації, втрату інформації.

До таких порушень, зокрема, належать: стаття 413 (ненадання інформації для ведення колективних переговорів та здійснення контролю за

виконанням колективних переговорів, угод); стаття 46 (умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою); стаття 532 (перекручення або приховування даних державного земельного кадастру); стаття 57 (порушення вимог щодо охорони надр); стаття 591 (порушення вимог щодо охорони територіальних та внутрішніх морських вод від забруднення та засмічення); стаття 60 (порушення правил водокористування); стаття 62 (невиконання обов'язків щодо реєстрації у суднових документах операцій із шкідливими речовинами та сумішами); стаття 914 (відмова від надання або несвоєчасне надання екологічної інформації); стаття 1664 (порушення порядку надання інформації та використання рішень Антимонопольного комітету України і його територіальних відділень) та ін. [212, с.191].

Однією із гарантій реалізації конституційного права на звернення є встановлення адміністративної відповідальності за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадку, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до Законів України «Про інформацію» та «Про звернення громадян» (ч.1 статті 2123 КУпАП). Загальним об'єктом зазначеного правопорушення є встановлений порядок державного управління; родовим об'єктом – врегульовані вказаними законами та іншими нормативними актами суспільні відносини, які виникають та існують при реалізації особами конституційного права на інформацію; безпосереднім об'єктом є право громадян та юридичних осіб на інформацію, що передбачає можливість, зокрема, вільного одержання та використання відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій (стаття 9 Закону України «Про інформацію»).

Об'єктивна сторона правопорушення виявляється переважно у формі бездіяльності (невиконання або неналежне виконання вимог Закону про надання інформації), а саме: у неправомірній відмові в наданні інформації,

несвоєчасному або неповному наданні інформації, наданні інформації, що не відповідає дійсності [213, с.209].

За режимом доступу інформація поділяється на відкриту та інформацію з обмеженим доступом. У свою чергу, інформація з обмеженим доступом поділяється на конфіденційну і таємну. До конфіденційної інформації, зокрема, належить інформація про особу, тобто, сукупність документальних або публічних оголошених відомостей про неї. В той же час, забороняється без згоди особи або її законного представника чи лікаря-психіатра, який надає психіатричну допомогу, публічно демонструвати особу, яка страждає на психічний розлад. Документи, які містять відомості про стан психічного здоров'я особи та надання їй психіатричної допомоги, повинні зберігатися із додержанням умов, що гарантують конфіденційність цих відомостей (стаття 6 Закону України «Про психіатричну допомогу») [214].

Не допускається без згоди батьків або осіб, що їх замінюють, розповсюдження інформації про неповнолітніх, які вчинили злочин, про злочини, вчинені щодо неповнолітніх, а також про самогубство неповнолітніх, якщо така інформація дозволяє ідентифікувати особу неповнолітнього.

Не підлягає розголошенню інформація про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ, роботу суду в тих випадках, коли її розголошення може зашкодити оперативним заходам, слідству чи порушити право на справедливий судовий розгляд справи, створити загрозу життю або здоров'ю будь-якої особи. Водночас, стаття 121 КПК України передбачає можливість оголошення даних досудового слідства з дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, в якому вони визнають це можливим; ч. 4 статті 7 Закону України «Про прокуратуру» забороняє без дозволу прокурора або слідчого розголошувати дані перевірок і досудового слідства до їх закінчення. Зобов'язаний зберігати адвокатську таємницю і адвокат. Предметом адвокатської таємниці є питання, з яких громадянин або юридична особа зверталися до адвоката, сутність консультацій, порад,

роз'яснень та інших відомостей, одержаних адвокатом при здійсненні своїх професійних обов'язків (стаття 9 Закону України «Про адвокатуру») [215].

Стаття 37 Закону України «Про інформацію» забороняє розголошувати зміст документів, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, якщо вони пов'язані із розробленням напряму діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю, інформацію фінансових установ, підготовлену для контрольно-фінансових відомств. У той же час, цей Закон допускає, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значущою, тобто, якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист.

До таємної належить інформація, що містить відомості, які становлять державну чи іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі. Така інформація з обмеженим доступом, у свою чергу, поділяється на таємницю комерційного та банківського характеру, а також державну таємницю. Комерційну таємницю підприємства становлять відомості, пов'язані з виробництвом, технологічною інформацією, управлінням, фінансами та іншою діяльністю підприємства, що не є державною таємницею, розголошенням (передавання, витікання) яких може завдати шкоди його інтересам. Обсяг та склад відомостей, що становлять комерційну таємницю, порядок її захисту визначаються керівництвом підприємства, установи, організації.

Банківською таємницею є інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку в процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним чи третіми особами при наданні послуг банку і розголошення якої може завдати матеріальної чи моральної шкоди клієнту. Стаття 60 Закону України «Про банки і банківську діяльність», зокрема, до такої інформації відносить: відомості про стан рахунків клієнта, здійснені ним угоди; фінансово-економічний стан клієнтів; системи охорони банку та клієнтів; інформація про організаційно-правову структуру юридичної особи-

клієнта, її керівників, напрями діяльності; інформація щодо звітності по окремому банку за винятком тієї, що підлягає опублікуванню; коди, що використовуються банками для захисту інформації.

Зазначені та інші підстави для вимоги в наданні інформації або наданні неповної інформації передбачено законодавчими актами. В усіх інших випадках відмова в наданні інформації, передбаченої Законами України «Про інформацію» та «Про звернення громадян», надання неповної інформації є порушенням права на інформацію, що є підставою для притягнення винної посадової особи до адміністративної відповідальності.

Закон України «Про інформацію» (стаття 33) передбачає, що строк вивчення інформаційного запиту на предмет можливого його задоволення не повинен перевищувати 10 календарних днів. Протягом цього строку державна установа письмово доводить до відома запитувача, чи буде задоволено його запит. Задоволення запиту здійснюється протягом місяця, якщо інше не передбачено Законом. Можливе також відстрочення задоволення інформаційного запиту, про що повідомляється заявникові. Проте загальний строк вирішення питань, що містяться у зверненні, не може перевищувати 45 днів. Порушення зазначених строків розгляду інформаційних запитів та звернень громадян розглядається як несвоєчасне надання інформації [216, с.297].

Інформація, яка надається, має бути повною (тобто, висвітлювати всі питання, поставлені в інформаційному запиті чи зверненні громадянина по суті), а також об'єктивною, тобто, відповідати дійсності (стаття 5 Закону України «Про інформацію», стаття Закону України «Про звернення громадян»). Надання неповної інформації або інформації, яка не відповідає дійсності, є порушенням права на інформацію.

В даному випадку суб'єктом правопорушення є спеціальний суб'єкт: а) посадова особа органів законодавчої, виконавчої та судової влади, до службових обов'язків якої, відповідно до нормативних та інших актів, (зокрема, положень, наказів, інструкцій тощо) віднесено розгляд

інформаційних запитів та забезпечення надання інформації відповідно до Закону України «Про інформацію»; б) посадова особа органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації тощо, до повноважень якої віднесено розгляд звернень (клопотань) громадян (статті 14 – 16 та 19 Закону України «Про звернення громадян»).

Із суб'єктивної сторони порушення права на інформацію характеризується становленням особи до порушень своїх посадових обов'язків щодо забезпечення конституційного права на інформацію. Правопорушення визнається вчиненим умислом, коли посадова особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер свого діяння, передбачала його шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків (стаття 10 КУпАП). Адміністративне правопорушення визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків свого діяння, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була і могла їх передбачати (стаття 11 КУпАП). Формою вини правопорушника є переважно необережність (недбалість) чи самовпевненість). В іншому є підстави для притягнення винної посадової особи до відповідальності за службові злочини (наприклад, стаття 366 КК України) [217, с.18].

Частина 2 статті 2123 КУпАП встановлює відповідальність посадової особи за повторне протягом року вчинення порушення з числа передбачених ч. 1 цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню.

Правопорушення, передбачені статтею 2123 КУпАП, необхідно відмежовувати від правопорушень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції». Приміткою до статті 2123 КУпАП встановлено, що посадові особи, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання

корупції», притягуються до відповідальності за такі діяння відповідно до цього Закону.

Протокол про правопорушення, передбачене статтею 2123 КУпАП, складає прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури (п.11 ч.1 стаття 255 КУпАП, стаття 56 Закону України «Про прокуратуру») з додержанням вимог, передбачених статтями 256, 268 КУпАП, статтею 63 Конституції України. Справи про такі адміністративні правопорушення розглядаються суддями місцевих судів у 15-денний строк з дня одержання протоколу про адміністративне правопорушення [218, с.119].

Натомість, незважаючи на значну кількість розвідок, присвячених висвітленню різних аспектів інформаційних правопорушень, а також потужністю порушених дискусійних питань у цьому контексті, поза увагою залишається системне, комплексне висвітлення інформаційних правопорушень [219, с.141].

У більшості наукових досліджень розглядається окремі види правопорушень, зважаючи на спеціальність в рамках якої здійснюється дослідження: кримінально-правові, цивільно-правові, адміністративно-правові тощо. Натомість вони описують інформаційні правопорушення, зважаючи на методологічний інструментарій власної науки, без урахування системності описуваного явища. Таким чином, відбувається фрагментарне дослідження системного явища.

Здійснений нами контент-аналіз українського законодавства, уможливив дійти висновку, що в кримінальному, цивільному, адміністративному законодавстві містяться норми, які передбачають відповідальність за правопорушення інформаційного характеру.

Так, у Кримінальному кодексі України виокремлено розділ 16 «Злочин у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж, мереж електрозв'язку, що містить лише 5 статей, які передбачають кримінальну відповідальність за вчинення злочинів інформаційного характеру. Водночас, можемо констатувати, що ряд

інших злочинів, що наведені в інших главах, також мають інформаційний характер, зокрема, частиною 2 статті 109 «Дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади» тощо.

Адміністративні інформаційні правопорушення також не систематизовано в окремому розділі, а розпорошено в різних розділах (главах) Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: в главі 5 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення»; главі 6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність»; главі 7 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури»; в главі 10 «Адміністративні правопорушення в транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку»; в главі 12 «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, у сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності»; в главі 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку»; в главі 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління»; в главі 15-а «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення» тощо.

При чому, кожна з глав має різну кількість складів інформаційних правопорушень, за які передбачена адміністративна відповідальність.

Як ми зауважували раніше, нині ще не сформовано парадигмального понятійного категоріального апарату у цій сфері. Поряд із поняттям «інформаційні правопорушення» використовуються і інші поняття [220, с.441].

Етимологічне та семантичне дослідження цих понять дозволяє дійти висновку, що поняття «інформаційні правопорушення» є найбільш широкою категорією, що охоплює правопорушення, які є інформаційними за змістом та формою.

Отже, при визначенні правопорушення як інформаційного слід брати до уваги такі засади: інформаційним правопорушенням є те правопорушення, що завдає шкоди (небезпеки) інформаційним правам чи свободам людини та громадянина, інформаційній інфраструктурі держави чи здійснюється за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій або засобів зв'язку.

Дещо схожу позицію має і О.В. Полушкін, який зауважив, що інформаційні правопорушення скоюються переважно в особливій сфері людської діяльності – в інформаційній сфері, тобто, в пошуці, створенні, обробці, передачі, отриманні, зберіганні, захисті інформації тощо [221, с.74–75].

Інформаційне законодавство України (представлене Законами України «Про інформацію», «Про телебачення і радіомовлення», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації») [43, 71, 222,62], а саме положення стосовно відповідальності, побудоване за принципом визначення лише диспозиції правопорушень. Тому відсутність санкцій, здебільшого, негативно впливає на сумлінність виконання норми, оскільки відсутність нормативно-правового регулювання призводить до досить хаотичного та несистемного характеру правовідносин. Таким чином, підкреслюється важливість адміністративної відповідальності в інформаційній сфері та її закріплення Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Нині серйозне занепокоєння викликає поширення фактів протизаконного збору і використання інформації, несанкціонованого доступу до інформаційних ресурсів, незаконного копіювання інформації в електронних системах. Викрадення інформації з бібліотек, архівів, банків та баз даних, порушення технологій оброблення інформації, запуску програм-вірусів, троянів, фітінгових програм, знищення та модифікація даних у інформаційних системах, перехоплення інформації і технічних каналів її витоку, маніпулювання суспільною та індивідуальною свідомістю тощо.

Особливо деструктивними є порушення прав людини і громадянина на інформацію, а саме – надання інформації органами державної влади, несвоєчасне чи неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності тощо. При цьому, статистичні дані засвідчують про перманентну динаміку цих порушень. Не поодинокими є випадки зловживання нормами права, як зі сторони державних органів, службовців так і юридичних осіб, які невчасно або не в повному обсязі надають відповідь на звернення громадян.

У зв'язку з набранням чинності новим Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року контроль над дотриманням Закону України «Про звернення громадян» прокуратура втратила. Систематичні прокурорські перевірки вимагали відповідальності за порушення даного Закону, навіть у випадку, коли заявника все влаштувало [61].

Сьогодні контроль за дотриманням законодавства про звернення здійснюють Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України, місцеві державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій.

За порушення Закону про звернення громадян передбачена цивільна, адміністративна та кримінальна відповідальність, відповідно до статті 24 Закону України «Про звернення громадян».

Цивільна відповідальність передбачає відшкодування витрат, пов'язаних із самим зверненням (відправлення, витрати на дорогу) та реальних втрат від неотримання запитуваної інформації.

До адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті винні особи за статтею 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення. Підставою для виникнення адміністративної відповідальності за інформаційні правопорушення є здійснене суб'єктом (учасником)

інформаційних правовідносин правопорушення в інформаційній сфері. При цьому, слід визначати поняття «інформаційне правопорушення» як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність конкретного суб'єкта, що робить замах на встановлений інформаційний правопорядок і заподіює шкоду інформаційній сфері або створює реальну загрозу такого спричинення і за яку Законом передбачено адміністративну відповідальність.

Суб'єктами названих правопорушень є, як правило, посадові та службові особи, що мають доступ до відповідної інформації; громадяни, які займаються підприємницькою діяльністю; працівники торгівлі, громадського харчування, сфери послуг; посадові особи підприємств, установ, організацій; суб'єкти первинного фінансового моніторингу тощо.

Як об'єкти, можуть виступати відносини у сфері забезпечення інформаційної безпеки, масової інформації, авторського права, бібліотечної справи, законодавчо встановлених правил створення, збереження і використання Архівного фонду України і архівів, відносини у сфері встановленого правового режиму розповсюдження відомостей, що становлять державну, комерційну, службову таємницю, а також конфіденційної інформації тощо.

Слід відмітити, що існує широке та вузьке розуміння інформаційних правопорушень.

Інформаційні правопорушення – суспільно небезпечне (суспільно шкідливе), протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність) деліктоздатної особи, спрямоване проти інформаційних прав і свобод людини і громадянина, інформаційної інфраструктури, чи вчиняється за допомогою інформаційно-телекомунаційних технологій або засобів зв'язку, за вчинення якого передбачено юридичну відповідальність.

Інформаційні правопорушення – це суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність) деліктоздатної особи, спрямоване проти

інформаційних прав і свобод людини та громадянина, а також інформаційної інфраструктури, за вчинення якого передбачено юридичну відповідальність.

Однією із гарантій реалізації конституційного права на звернення є встановлення адміністративної відповідальності за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до Законів України «Про інформацію» та «Про звернення громадян» (ч.1 статті 2123 КУпАП). Загальним об'єктом зазначеного правопорушення є встановлений порядок державного управління; родовим об'єктом – врегульовані законами «Про інформацію», «Про звернення громадян», іншими нормативними актами – суспільні відносини, які виникають та існують при реалізації особами конституційного права на інформацію; безпосереднім об'єктом є право громадян та юридичних осіб на інформацію, що передбачає можливість, зокрема, вільного одержання та використання відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Об'єктивна сторона правопорушення виявляється переважно у формі бездіяльності (невиконання або неналежне виконання вимог Закону про надання інформації), а саме: у неправомірній відмові в наданні інформації, несвоєчасному або неповному наданні інформації, наданні інформації, що не відповідає дійсності [213, с.209].

Ступінь суспільної небезпечності інформаційних правопорушень визначається соціальними цінностями, на які вони посягають. Беручи до уваги цей критерій, слід класифікувати інформаційні правопорушення на інформаційні делікти та інформаційні злочини. Інформаційні делікти посягають на охоронювані санкціями інформаційні правовідносини, а з урахуванням подальшої інформатизації суспільства, його розвитком, проникненням інформаційної складової майже в усі сфери життєдіяльності суспільства, ступінь його суспільної небезпечності є досить великим.

Врахування даної обставини є важливою з огляду можливості подальшої трансформації деліктів і у кримінальні правопорушення. Разом із тим, ступені, суспільної небезпечності різних видів інформаційних деліктів відрізняються між собою і залежать від родового об'єкта посягання конкретного інформаційного делікту [223, с.221–225].

Юридичною ознакою, що виділяє інформаційні правопорушення серед інших, виступає присутність інформаційних компонентів в їхньому складі:

1) як об'єкта правопорушення – якщо протиправне діяння спрямоване проти інформаційних відносин, або ж предмета правопорушення – інформації та її носіїв, інформаційних засобів і систем;

2) як елемента об'єктивної сторони правопорушення, що вказує спосіб, шлях здійснення протиправного діяння – у разі його вчинення з використанням інформаційних технологій і засобів.

Інші елементи юридичного складу інформаційного правопорушення не мають іманентних інформаційних рис, що впливають на кваліфікацію, але можуть набувати певних особливостей, зумовлених інформаційною природою, які важливі для усвідомлення інформаційних правопорушень як явища дійсності.

Суб'єктам інформаційних правопорушень, на відміну від інших, природно притаманна латентність і певна анонімність, їх буває досить складно, а іноді неможливо встановити. Тоді правопорушення не отримують належної реакції, правопорушники не притягаються до відповідальності, що суперечить одному з фундаментальних принципів права – невідворотності юридичної відповідальності [224, с.127].

Оскільки інформаційні правопорушення як окремий вид виділяються не тільки за об'єктом, а й за елементами об'єктивної сторони (шляхом, способом здійснення правопорушення), то об'єктами інформаційних правопорушень можуть бути як безпосередньо інформаційні правовідносини, незалежно від способів посягання на них, так і інші правовідносини, що

порушуються протиправними діями, вчиненими з використанням інформаційних технологій, засобів, систем.

Серед інформаційних відносин об'єктивне коло правопорушень складають: відносини в галузі масової інформації, авторського права, забезпечення інформаційної безпеки, бібліотечної та архівної справи; відносини у сфері встановленого правового режиму відкритої публічної інформації та інформації з обмеженим доступом (зокрема, державної, комерційної, банківської, професійної таємниць, таємниці листування і телефонних розмов, службової інформації, інформації про особисте життя, персональних даних тощо).

До нематеріальних предметів правопорушень у сфері інформаційних відносин належать відомості про осіб, предмети, факти, події, явища незалежно від форми їхнього подання, а також комп'ютерні дані. До матеріальних предметів – носії інформації, засоби обробки, зберігання, передавання інформації.

Суб'єктивній стороні інформаційних правопорушень загалом характерна будь-яка форма вини, як умисел, так і необережність. При цьому, слід зазначити, що значна частина порушень правового режиму інформації з обмеженим доступом відбувається через необережність суб'єктів, які його забезпечують. Тому серед пріоритетних загроз при створенні системи управління інформаційною безпекою організації окремо розглядається необережне, недбале поводження персоналу з інформацією з обмеженим доступом та плануються відповідні системні попереджувальні заходи. А у випадку державної таємниці українським законодавством передбачено кримінально-правовий механізм реагування на цю загрозу – кримінальне покарання за втрату документів або інших матеріальних носіїв секретної інформації, що містять державну таємницю, а також за її розголошення (статті 328, 329, 422 ККУ).

Щодо об'єктивної сторони інформаційних правопорушень, то певні ускладнення можуть виникати при кваліфікації протиправних діянь у

процесі перетворення (створення, зберігання, обміну, обробки та знищення) інформації, представленої у вигляді електронних комп'ютерних даних. Їх об'єктивна сторона може не містити звичного зовнішнього виразу протиправної, поведінки суб'єкта, з яким чітко зіставляються конкретні наслідки. Зокрема, порушення процесів обробки інформації в комп'ютерних системах здійснене комп'ютерним вірусом (шкідливим програмним забезпеченням), який діє і поширюється скеровано та несвідомо переноситься користувачами, на перший погляд, важко пов'язати з конкретною винною особою. Проте завжди існує правопорушник, який створює і поширює такий вірус, або здійснює перше його впровадження в комп'ютерну систему чи мережу. Таке правопорушення передбачено статтею 361-1 ККУ «Створення з метою використання, розповсюдження або збуту шкідливих програмних чи технічних засобів, а також їх розповсюдження або збут» [225, с.20].

У такому разі саме ініціювання шкідливих інформаційних процесів, управління ними і є зовнішнім виразом протиправної поведінки суб'єкта, тобто, елементом об'єктивної сторони правопорушення, що характеризує його як протиправне діяння.

Адміністративними правопорушеннями у сфері інформаційних ресурсів слід визначати посягання на врегульовані законами суспільні відносини, які виникають та існують при здійсненні інформаційної діяльності, а саме: при її одержанні, використанні, поширенні та зберіганні учасниками інформаційних правовідносин. КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення права на окремі види інформації, відмову в наданні інформації, надання неповної або недостовірної інформації, втрату інформації.

Адміністративна відповідальність за інформаційні правопорушення міститься у різних главах Кодексу України про адміністративні правопорушення та передбачена наступними статтями 148-5, 163-5, 163-9, 163-11, 164, 164-3, 164-12, 164-14, 166-9, 166-10, 184-2, 186-3, 188-5, 188-11,

188-14, 188-18, 188-32, 188-35, 188-36 тощо. А в статті 212-3 частині 1 визначається, що неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію»[43], «Про доступ до публічної інформації» [62], «Про звернення громадян» [61], «Про доступ до судових рішень» [179] та «Про засади запобігання і протидії корупції» [226], – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, повторне протягом року вчинення порушення з числа, передбачених частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. В частині 6 даної статті встановлено, що незаконна відмова у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян» – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень, передбачених частинами першою-шостою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою штраф на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин [61].

Для того, щоб винні особи понесли відповідальність за порушення Закону про звернення громадян необхідно звернутися з відповідною заявою до уповноваженої особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, як це зазначено в п.8-1 ч.1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення на предмет складання протоколу про адміністративне правопорушення за ст..212-3 КпАП України. Крім заяви із

вимогою про притягнення до відповідальності винних осіб, необхідно подати докази звернення. Це може бути копія цього звернення із зазначенням відмітки про отримання або поштові документи, які підтвердять відправлення кореспонденції на адресу винуватців.

Частина 2 статті 2123 КУпАП встановлює відповідальність посадової особи за повторне протягом року вчинення порушення з числа передбачених ч.1 цієї статті, за яке особу вже було віддано адміністративному стягненню.

Правопорушення, передбачені статтею 2123 КУпАП, необхідно відмежувати від правопорушень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції». Приміткою до цієї статті встановлено, що посадові особи, на яких поширюється дія Закону «Про запобігання корупції», притягаються до відповідальності за такі діяння відповідно до цього Закону. Зокрема, йдеться про посадових осіб – суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, для яких залежно від характеру їх протиправного діяння можливе настання відповідальності за статтею 5 Закону України «Про запобігання корупції».

Протокол про правопорушення, передбаченого статтею 2123 КУпАП, складає прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури.

Що стосується актуальних проблем та напрямів вдосконалення досліджуваного питання, то по-перше, варто сказати, що такий вид адміністративних стягнень за інформаційне правопорушення як штраф не відповідає заподіяній шкоді та реаліям сьогодення. Тобто, має місце нівелювання виховної та профілактичної функції.

По-друге, на законодавчому рівні з'являються нові нормативно-правові акти, які стосуються правових та організаційних засад в інформаційній сфері, у тому числі, відповідальності. Тому виникає необхідність узгоджувати такі положення з уже існуючими шляхом внесення доповнень до останніх. Наприклад, у травні 2011 року набув чинності Закон України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до статті 24 відповідальність за

порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень: ненадання відповіді на запит; безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію; не оприлюднення інформації у порядку статті 15 Закону; надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; несвоєчасне надання інформації; необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; нездійснення реєстрації документів; навмисне приховування або знищення інформації чи документів. Однак, у Кодексі України про адміністративні правопорушення не передбачено відповідальності за всі діяння, що визнаються Законом неправомірними, проте деякі зміни вже були внесені.

Отже, адміністративна відповідальність за інформаційні правопорушення – це застосування до винної особи, яка вчинила правопорушення, заходів впливу, передбачених санкцією порушеної норми інформаційного права в певному регламентованому порядку. Вона є елементом системи інформаційного правопорядку, який складає правовий фундамент інформаційного суспільства. При цьому, значне підвищення ролі інформації в сучасному суспільстві надзвичайно актуалізує питання адміністративної відповідальності у цій сфері. Тому, на наш погляд, доречним було б виділення в КУпАП окремої глави, що регулювала б адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері інформаційних відносин. Тим самим, законодавець більш детально б звернув увагу на такий об'єкт як суспільні відносини у сфері інформації та створив би дієвий механізм його захисту.

Необхідно також взяти до уваги, що обов'язковою умовою якісного забезпечення основних прав і свобод є гарантії оскарження рішення. Особливістю оскарження адміністративних рішень є альтернативний механізм їх оскарження – можна оскаржити у вищестоящий орган або до суду. У разі, якщо рішення ухвалено найвищою адміністративною інстанцією, можливе його оскарження до адміністративного суду. При цьому,

Закон може встановлювати строк оскарження з моменту набрання чинності рішенням найвищої інстанції. Є неправомірним встановлення штучних перепон у оскарженні рішень до найвищої інстанції. При цьому, важливим є те, щоб інстанція, до якої оскаржено рішення, розглядала справу добросовісно, повно і об'єктивно, у розумні строки, визначені Законом.

Таким чином, в Україні відповідальність за порушення права доступу до інформації встановлюється законами України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р., «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом України та ін.

До того ж, за порушення права на доступ до інформації можуть застосовуватися заходи дисциплінарного впливу, наприклад, догана або звільнення згідно з Трудовим кодексом України та стягнення, які передбачені законами України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. та «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. (попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року у присвоєнні на вищу посаду). Прикладом порушення, за яке передбачена дисциплінарна відповідальність, є порушення ведення системи обліку та нездійснення реєстрації документів.

Відповідно до Цивільного кодексу України можливо відшкодувати матеріальну та моральну шкоду за порушення права доступу до інформації.

У Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. вказано, що порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України. Крім того, слід відмітити позитивну практику захисту журналістів від умисного перешкоджання їх професійній діяльності або від переслідування за виконання професійних обов'язків, за критику. Зокрема, такі дії, як погроза або насильство щодо журналіста (стаття 3451 Кримінального кодексу України), умисне знищення або пошкодження майна журналіста (стаття 3481 Кримінального кодексу

України), захоплення журналіста як заручника (стаття 3491 Кримінального кодексу України) негативно впливають на стан не тільки свободи слова, а й на права громадян на доступ до інформації, яка є достовірною та об'єктивною [227, с.797, 800–804].

Стаття 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. встановлює чіткий перелік порушень законодавства про доступ до публічної інформації, відповідно до якої особи, винні у вчиненні таких порушень, будуть за них відповідати (наприклад, ненадання відповіді чи інформації на запит, надання або оприлюднення недостовірної, неточної чи неповної інформації, несвоєчасне надання інформації та ін. [62].

На підставі цієї статті та з урахуванням положень таких нормативно-правових актів, як Закон України «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення» від 10 грудня 2015 р., «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917 – 1991 рр.» від 9 квітня 2015 р., «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 р., «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р., «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р., стаття 2123 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює конкретний перелік складів адміністративного правопорушення (проступку), за яких настає відповідальність за порушення права на інформацію та права на звернення.

Крім того, в разі завдання істотної шкоди внаслідок порушення права на доступ до інформації дії посадової особи можуть бути кваліфіковані за статтями 366, 367 Кримінального кодексу України. Як службове підроблення (стаття 366 КК України) можна розцінювати надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; як службову недбалість (стаття 367 КК України) можна розцінювати неправомірне надання статусу

таємної, службової чи конфіденційної інформації, ненадання відповіді на запит, ненадання інформації на запит,, безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію, не оприлюднення інформації, несвоєчасне надання інформації, нездійснення реєстрації документів, навмисне приховування або знищення інформації чи документів [227, с.865, 873].

Для встановлення складу кримінального правопорушення, передбаченого вищевказаними статтями, необхідно встановити факт заподіяння істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам окремих юридичних осіб.

Слід відмітити, що Кримінальний кодекс України передбачає відповідальність за окремі випадки порушення права на інформацію, коли це пов'язано із загрозою життю чи здоров'ю людей (наприклад, стаття 238 Кримінального кодексу України «Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення»).

У світовій практиці є визнаними конкретні переліки підстав, які обмежують право доступу до інформації. В Україні такі підстави пов'язують із інтересами 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. Тому стаття 2125 Кодексу України про адміністративні правопорушення містить норму, яка встановлює відповідальність за порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, що призвело до розголошення такої інформації. У Кримінальному кодексі України встановлюється відповідальність за більш небезпечні порушення підстав, які обмежують право громадян на доступ до інформації (стаття 330

Кримінального кодексу України «Передача або збирання відомостей, що становлять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни») [227, с.680].

Необхідно відмітити, що у країнах Європи також передбачена кримінальна, адміністративна та цивільна відповідальність за порушення права доступу до інформації. Ряд нормативно-правових актів країн Європейського Союзу встановлюють відповідальність у вигляді штрафу, а в деяких випадках передбачена кримінальна відповідальність у вигляді позбавлення або обмеження волі. І тут необхідно погодитись з доктором юридичних наук В.М.Порадою, який в одній зі своїх праць указав на важливість аналізу зарубіжного досвіду: «Аналіз міжнародно-правового регулювання доступу до публічної інформації, а також досвіду окремих зарубіжних країн щодо забезпечення громадянам доступу до публічної інформації дав змогу стверджувати, що правове регулювання права громадян на доступ до публічної інформації є однією з найважливіших гарантій становлення будь-якого демократичного суспільства» [228, с.323].

Водночас, аналіз стану адміністративно-правової відповідальності в сфері інформації з обмеженим доступом, механізму її застосування свідчать, що інститут адміністративної відповідальності за відповідні правопорушення має значні недоліки, які суттєво впливають на її дієвість.

Зокрема, це стосується випадків порушення чинного законодавства про державну таємницю. Як відомо, Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) встановлює склади адміністративних проступків за порушення законодавства про державну таємницю (стаття 212-2). Матеріали практики засвідчують про те, зокрема, що при виявленні конкретних фактів порушень законодавства про державну таємницю іноді відсутня належна правова оцінка таких проявів. Крім того, у юридичній літературі зустрічається чимало суперечливих висновків і рекомендацій щодо цього інституту, що, на думку спеціалістів, негативно впливає на стан захисту цього виду інформації з обмеженим доступом.

Недостатньо також врегульовані засади адміністративної відповідальності у випадку ненадання інформації, яка має надаватися громадянам в обов'язковому порядку на виконання вимог законодавства. На сьогодні КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до Закону України «Про інформацію» або Закону України «Про звернення громадян».

Аналіз правових норм, що регламентують адміністративну відповідальність за порушення законодавства, зокрема, про банківську діяльність, дозволяє також виявити недосконалість норм, що встановлюють юридичну відповідальність за порушення режиму банківської таємниці.

Так, суб'єктом адміністративно-правових проступків у галузі застосування режимів банківської таємниці може бути лише фізична особа, якій така інформація стала відома у зв'язку з виконанням нею своїх службових чи професійних обов'язків. Об'єктом проступку є встановлений порядок здійснення господарської діяльності в частині забезпечення чесної конкуренції між її суб'єктами, а також реалізація конституційного права на захист особистої таємниці. Неправомірне розголошення і використання в своїй діяльності інформації, що належить іншим суб'єктам та відноситься до банківської таємниці, має наслідками отримання безпідставних переваг певними юридичними або фізичними особами, які отримали цю інформацію, веде до знищення стимулів для розвитку і вдосконалення форм і способів економічної діяльності і, на нашу думку, надає прямої шкоди власникам банківської таємниці.

Загалом же, досліджуючи стан правових засад адміністративно-правової відповідальності в сфері інформації з обмеженим доступом, можна дійти висновку, що в науці і практиці відсутній єдиний комплексний підхід щодо її основних складових. При цьому, законодавчі акти інформаційного

законодавства визначають лише диспозиції правопорушень, конкретизація відповідних санкцій за вчинення діянь здійснюється галузевими нормами, в тому числі, адміністративно-правовими. Мабуть, існує необхідність створення єдиної збалансованої системи адміністративно-правових норм, які б передбачали відповідальність за існуючі правопорушення у сфері інформації з обмеженим доступом. На теоретичному рівні існує, зокрема, потреба у створенні обґрунтованої класифікації складів адміністративних правопорушень, пов'язаних з інформацією з обмеженим доступом.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО РОЗДІЛУ

1. Забезпечення права на інформацію є важливим питанням, якому приділяють значну увагу законодавці, науковці та громадянське суспільство. Проте існує потреба у вдосконаленні нормативно-правових актів, що регламентують конституційно-правовий інститут права на інформацію, його впровадження та поширення.

2. Особливою ознакою режиму доступу до публічної інформації є специфіка його об'єкта – правові відносини, що виникають з приводу отримання, збереження, використання та розповсюдження інформації.

3. Право на інформацію може бути обмежене у випадках, передбачених Конституцією та законами України. Обмеження є необхідним у демократичному суспільстві, здійснюються як на міжнародному, так і на національному рівнях на підставі міжнародних та національних нормативно-правових документів. Установлення обмеження покладає на державу особливу відповідальність і потребує використання правових інструментів, які відповідають вимогам, що склалися у процесі формування міжнародної практики та захисту прав і свобод людини.

4. Незважаючи на те, що законодавство України про інформацію з обмеженим доступом загалом є на сьогодні досить розвиненим, слід зазначити, що його норми дещо відстають від потреб розвитку сучасних

інформаційних відносин, а тому потребують вдосконалення. Першочерговою є необхідність закріплення на законодавчому рівні визначення самого поняття інформації з обмеженим доступом.

5. Неприпустимість довільного втручання у сферу приватної автономії ґрунтується на тому, що особа здійснює відповідально свій вибір без зовнішнього втручання і тиску з боку держави і третіх осіб. Тому конституція спрямовує законодавця належним чином регулювати здійснення основних прав і свобод, що впливає із поваги до гідності та прав людини.

6. Спеціальні принципи адміністративного права у сфері інформаційного суспільства – це основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо відповідного контролю, забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб в інформаційному суспільстві. До таких основоположних засад слід віднести принцип людино центристського спрямування діяльності публічної адміністрації та зв'язаності публічної адміністрації міжнародним правом і національним законодавством під час їхньої негативної правової діяльності та низку принципів зобов'язальної ролі суб'єктів органів прокуратури в системі інформаційного суспільства щодо якнайповнішого забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

7. Незважаючи на те, що законодавство України про інформацію з обмеженим доступом загалом є на сьогодні досить розвиненим, слід зазначити, що його норми дещо відстають від потреб розвитку сучасних інформаційних відносин, а тому потребують вдосконалення.

8. Потребують вдосконалення норми Закону України «Про інформацію» з метою уточнення понять «конфіденційна інформація» і «таємна інформація». Слід закріпити, що конфіденційна інформація є будь-яка інформація з обмеженим доступом, не віднесена чинним законодавством до державної таємниці, розширивши положення, зокрема, статті 47 названого Закону, встановивши перелік максимально деталізованих ознак, за якими

інформацію, яка перебуває у власності чи у розпорядженні державних органів, можна віднести до конфіденційної.

9. Здійснення ефективного контролю щодо забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури дає можливість для реагування на діяльність розпорядників публічної інформації, виявлення недоліків щодо забезпечення доступу до публічної інформації, виявлення ефективних способів забезпечення доступу до публічної інформації, оцінювання діяльності розпорядників щодо забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації, притягнення винних осіб до відповідальності.

10. Кодекс України про адміністративні правопорушення не передбачає відповідальності за не оприлюднення або несвоєчасне оприлюднення інформації, необгрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом або знищення інформації чи документів. Невизначення відповідальності за делікти, які виникають при забезпеченні реалізації права доступу до публічної інформації, слід вважати прогалиною в законодавстві, що потребує негайного заповнення шляхом внесення змін до КУпАП.

11. Обгрунтовується доречність виділення в Кодексі України про адміністративні правопорушення окремої глави, яка б регулювала адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері інформаційних відносин, тим самим законодавець більш детально б звернув увагу на такий об'єкт, як суспільні відносини у сфері інформації та створив би дієвий механізм його захисту.

12. Слід відзначити, що позитивною практикою країн Європейського Союзу є криміналізація дій, пов'язаних із порушенням права особи на доступ до інформації. Натомість в Україні лише стаття 2123 Кодексу України про адміністративні правопорушення містить конкретний перелік порушень права на інформацію та на звернення. Кримінальна відповідальність передбачена за умови завдання істотної шкоди та правильної кваліфікації дій правопорушника, оскільки Кримінальний кодекс України не містить конкретних складів порушення права особи на доступ до інформації.

13. Судово-слідча практика України показує, що притягнення до відповідальності за статтями 366, 367 Кримінального кодексу України є досить сумнівним. Щоб забезпечити кримінальну відповідальність за порушення права доступу до інформації, потрібно деталізувати перелік порушень законодавства про доступ до інформації, відповідно до якої особи, винні у вчиненні таких порушень, будуть притягнені до кримінальної відповідальності.

14. Конституційне право на інформацію є реально здійснюваним і виконує важливі функції життєдіяльності кожного громадянина будь-якої країни. Саме тому існує умова руху нашого суспільства до стійкіших і найбільш розвинутих демократичних норм та інститутів права, при цьому, його роль і міра впливу на реалізацію інших прав і свобод громадян будуть, поза сумнівом, зростати.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження визначено та обґрунтовано шляхи вирішення наукового завдання, яке полягало у комплексному вивченні стану адміністративно-правового забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури, розробці на основі чинного законодавства України і практики його застосування, пропозицій щодо удосконалення системи адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності органів прокуратури, зроблено такі висновки.

1. Забезпечення та реалізація права на інформацію є для України одним із важливих кроків на шляху становлення її як правової та демократичної держави. Право на інформацію, на наш погляд, є природним правом людини, біологічне існування якої неможливе без створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації про себе та навколишнє середовище. Разом з тим, оскільки кожна людина проживає на певній території, що закріплена за відповідною державою, право на інформацію отримало своє закріплення у праві тієї чи іншої держави, тим самим виявляючись як позитивне право, в межах якого здебільшого виступаючи суб'єктивним правом.

2. Виникнення права на інформацію було викликано потребою суспільства у збільшенні обсягу та обігу інформації, а закріплення його на законодавчому рівні розглядалось передусім як певне право на не уможливлення існування суспільних та держаних секретів (цензури). Найважливішою умовою для існування права на інформацію є забезпечення участі громадськості в житті держави. Право на інформацію є фундаментальним правом людини та необхідною умовою усвідомлення особистістю свого місця в суспільстві, її гармонійного вільного розвитку та існування в ньому, оскільки людина може нормально і вільно діяти лише за умови усвідомлення та свідомого розуміння того, що відбувається навколо неї.

3. У результаті всебічного аналізу поняття, змісту та специфіки інформаційної діяльності органів прокуратури України запропоновано авторський підхід до визначення її видів, зокрема, виокремлено інформаційну діяльність органів прокуратури, спрямовану на надання фізичним та юридичним особам інформації, яка перебуває у їх розпорядженні, а також інформацію про їхню діяльність, що охоплює надання відповідей на запити на інформацію та інформування населення про порядок власної діяльності у законодавчо визначені способи.

4. Законодавство України у сфері права на інформацію нині має необхідну структуру, яку складає інформаційно-правові норми міжнародних актів, норми Конституції України, нормативні акти комплексної галузі права на інформацію в законодавстві України та інформаційно-правові норми у складі інших галузей законодавства України. З метою приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів обігу інформації з обмеженим доступом в роботі органів прокуратури, принципи Європейського Союзу, що стосується обігу інформації з обмеженим доступом, повинні бути деталізовані в Законі України «Про прокуратур». Одним зі шляхів їх запровадження є запропоновані доповнення до статті 15 цього нормативно-правового акту.

5. Під адміністративно-правовим механізмом забезпечення доступу до публічної інформації слід розуміти систему взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих елементів за допомогою яких реалізується право на доступ до публічної інформації. До елементів структури адміністративно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації належать об'єкт забезпечення доступу до публічної інформації, норми права, інститут адміністративної відповідальності, адміністративно-правові відносини, а також суб'єкти адміністративно-правового забезпечення доступу до публічної інформації.

6. Доведено, що потребують вдосконалення норми Закону України «Про інформацію» з метою уточнення понять «конфіденційна інформація» і

«таємна інформація». Слід закріпити, що конфіденційна інформація це будь-яка інформація з обмеженим доступом, не віднесена чинним законодавством до державної таємниці, розширивши положення, зокрема, статті 47 названого Закону, встановивши перелік максимально деталізованих ознак, за якими інформацію, яка перебуває у власності чи у розпорядженні розпорядника, можна віднести до конфіденційної.

7. Встановлено, що суб'єктом забезпечення права на доступ до публічної інформації в органах прокуратури є апарат Генеральної прокуратури, регіональних прокуратур і відповідальні особи з питань організації та проведення прийому громадян, розгляду звернень та перевірки фактів, оперативного оприлюднення інформації. Суб'єктами доступу до публічної інформації в органах прокуратури є запитувачі, а саме фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи.

8. Об'єктом правовідносин у сфері публічної інформації виступає сама публічна інформація, що була отримана або створена в процесі виконання владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законом. Проте таку інформацію можна поділити на дві категорії: публічна інформація з відкритим доступом та публічна інформація з обмеженим доступом (конфіденційна, службова і таємна).

9. Встановлено, що адміністративні правопорушення за участю органів прокуратури – це регламентована нормами адміністративного законодавства система суспільних правовідносин, обов'язковим суб'єктом яких є органи прокуратури, котрі вступають у них з метою підвищення ефективності, узгодженості та упорядкування своєї правозахисної діяльності та які виникають на підставі юридичної сукупності, одним з обов'язкових елементів яких є забезпечення права на доступ до публічної інформації.

10. Підтримана пропозиція науковців щодо необхідності запровадження в Законі України «Про захист персональних даних» термінів

«загальнодоступні персональні дані» та «загальнодоступні джерела персональних даних». Під загальнодоступними персональними даними слід розуміти персональні дані, доступ обмеженого кола осіб до яких надано за згодою суб'єкта персональних даних або на які, відповідно до законодавства, не поширюється вимога дотримання конфіденційності. У свою чергу, до загальнодоступних джерел персональних даних можуть належати довідники, каталоги, адресні книги, до яких поміщені дані про особу за згодою цієї особи.

11. Обґрунтовано, що ознакою системності інформатизації в органах прокуратури України повинно стати насамперед усвідомлення та визначення того, що прокуратура повинна перейти від комп'ютеризації до інформатизації, як провідного напрямку удосконалення організації та управління, інформаційного забезпечення своєї діяльності. Потребують ґрунтовного аналізу всі наявні нормативно-правові акти щодо гласності в діяльності органів прокуратури з метою узагальнення усіх правил обігу інформації з обмеженим доступом та прийняття окремого відомчого акту про роботу в органах прокуратури з інформацією з обмеженим доступом.

12. Пропонується принцип гласності в діяльності прокуратури України визначити як комплекс правил, що закріплені у міжнародному та вітчизняному законодавстві, які відображають історично-сформовані та визначені стратегією розвитку України засади інформаційної діяльності органів прокуратури, спрямовані на максимальне інформування держави, суспільства, громадян щодо змісту та результатів діяльності цього державного органу через періодичну публічну звітність, засоби масової інформації та відповіді на запити, в межах режиму інформації з вільним доступом, та надання інформації з обмеженим доступом із дотриманням законодавчо визначених процедур її оприлюднення, за порушення яких передбачена юридична відповідальність.

13. Доведено, що здійснення ефективного контролю щодо забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури дає можливість для

реагування на діяльність розпорядників публічної інформації, виявлення недоліків щодо забезпечення доступу до публічної інформації, виявлення ефективних способів забезпечення доступу до публічної інформації, оцінювання діяльності розпорядників щодо забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації, притягнення винних до відповідальності.

14. Встановлено, що позитивною практикою країн Європейського Союзу є криміналізація дій, пов'язаних із порушенням права особи на доступ до інформації. Натомість в Україні лише стаття 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення містить конкретний перелік порушень права на інформацію та права на звернення. Кримінальна відповідальність передбачена за умови завдання істотної шкоди та правильної кваліфікації дій правопорушника, оскільки Кримінальний кодекс України не містить конкретних складів порушення права особи на доступ до інформації. Судово-слідча практика України показує, що притягнення до відповідальності за статтями 366, 367 Кримінального кодексу України є досить сумнівним. Щоб забезпечити кримінальну відповідальність за порушення права на доступ до інформації, потрібно деталізувати перелік порушень законодавства про доступ до інформації, відповідно до якої особи, винні у вчиненні таких порушень, будуть притягнуті до кримінальної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Савчин М.В. Конституційне право України: підручник /відп. ред. проф., д.ю.н. М.О. Баймуратов. К.: Правова єдність, 2009. 1008 с.
2. Dictionary of Law. Ed. By Martin El., Oxford: Oxford University Press, 2003. 551 p.
3. Бик Т. Становлення і розвиток концепції прав людини в правовій думці та правових актах держав Європи // Вісник Львів, УН-ТУ. Серія міжнародних відносин, 2008. Вип.25. С.147–155.
4. История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических вузов и факультетов / Сост. и общ. ред Г.Г. Демиденко. Харьков: Факт, 1999. 1080 с.
5. Magna Carta issued by King John's chancery in 1215. URL: www.bl.uk/treasures/magnacarta/translation.html
6. Тарасенко Р.Б. Інформаційне право: навч.-метод. посібник// МВС України, Луган.держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О.Дідоренка. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. 512 с.
7. Загальна декларація прав людини: Декларація від 10 грудня 1948 р. / Генеральна Асамблея ООН. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015
8. Declaration of the Rights of Man and of the Citizen adopted by the National Assembly of France on 26 August 1789 and by the King on 5 October 1789. URL: www.mdx.ac.uk/WWW/STUDY/x1789.htm
9. Антонович М. Еволюція поняття прав людини // Право України, 2005. №12. С.16 – 20.
10. Бабін Б.В., Ковбан А.В. Права людини та громадське суспільство: навч.посіб. для студ.вищих навч. закладів. Одеса: Фенікс, 2014. 320 с.
11. Європейська конвенція захисту прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_363

12. Україна в ХХ столітті. Збірник документів і матеріалів. К.: Світ, 2000. 352 с.
13. Скрипнюк О. Права та свободи людини в конституційній системі України (частина перша). URL: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2011/4/Skrypnyuk.pdf>
14. Kuzniar R. Prawa czlowieka. Prawo, instytucje, stosunki midzynarodowe – Fundacja Studiow Midzynarodowych, Warszawa, 2000 478 s.
15. Рабінович П. Загальна декларація прав людини – вселюдський ідеал гуманізму (до 50- річчя прийняття) // Право України, 1998. № 12. С.8–14.
16. Баштанник В. Регламентация захисту прав людини у системі права ЄС: організаційно-правовий аспект // Право України, 2006. №9. С.56–60.
17. Steiner, Henry J. International Protection of Human Rights / International Law. Ed. By Malcolm D. Evans. First Edition. Oxford University Press, 2003 841 p.
18. United Nations Millennium Declaration. URL: www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm
19. Иваненко В.А., Иваненко В.С Социальные права человека и социальные обязанности государства. Санкт- Петербург: Юридический центр Пресс, 2003. 404 с.
20. Присяжнюк Т. Система Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини – унікальний інструмент захисту порушених прав // Право України, 2001. № 6. С.32–37.
21. Селіванов В. Приватно-правові засади концепції державної політики захисту прав і свобод людини в Україні // Право України, 1997. № 10. С.8–18.
22. Марек Новицкий. Что такое права человека URL: <http://protivpytok.org/biblioteka/marek-novickij-chto-takoe-prava-cheloveka>
23. Коваленко В.В. Права людини в Україні та вдосконалення їх захисту в контексті конституційної реформи // Права та свободи людини в контексті модернізації Конституції України / За заг. ред. проф.

В.В. Коваленка: матеріали науково-практичної інтернет-конференції ННІЗН НАВС (м.Київ, 234 січня 2014 р.). К.: Ліра-К, 2014. 192 с. С. 5–12.

24. Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили

Чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України, Відомості Верховної Ради України №33, 2007. – С.440.

25. Кашка В.А Державне управління в галузі інформаційних ресурсів // Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія Право. Випуск 45. Т.2. Вид. дім «Гельветика», 2017. С. 14–17.

26. Ищенко Е.А. Защита персональных данных в праве Европейского Союза // Российское право в Интернете, 2009. №1. URL: http://www.rpi.msal.ru/prints/200901_ishenko.html

27. Волков А., Царев Е. Защита персональных данных: пригодится ли нам британский опыт? URL: <http://www.ispdn.ru/publications/7312/>

28. Арістова І.В., Курило В.І., Крегул І.Ю. Проблеми правового регулювання співробітництва України з міжнародною організацією ЮНЕСКО у сфері правового забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні: монографія. К.: Центр учбової літератури, 2013. С. 30 – 105.

29. Право на повагу до приватного життя відповідно до статті 8 Європейської Конвенції захисту прав людини та основних свобод / Виступ на міжнародному просвітницькому семінарі «Нові аспекти права на приватність та удосконалення українського законодавства», Київ, 6 – 7 жовтня 2003 року. URL.: <http://www.khpg.org/index.php?id=1094815937>

30. Нестеренко О.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. ди канд. юрид. наук: 12.0002 / Нестеренко Оксана Вячеславівна: Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 22 с.

31. Калюжний К.Р. Сутність інформаційних прав людини в науці інформаційного права // Юридичний вісник: Повітряне і космічне право, 2012. №. С. 55–58.
32. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р., № 254 к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України, 1996. № 30.
33. Гоголь Б. Зміст права на інформацію // Юридична Україна: щомісячний правовий часопис, 2008. №5. С. 64 – 67.
34. Красноступ Г. Організаційно-правові аспекти необхідності реформування сучасного інформаційного законодавства // Право України, 2005. № 9. С81-82.
35. Шевердяев С.Н. Право на информацию: к вопросу о конституционно- правовой сущности // Право и политика, 2001. №10. С. 91–100.
36. Рабинович П.М. Основоположные права человека: социально-антропная сущность, классификация // Право Украины, 2011. № 5/6. С.4 – 10.
37. Кашка В.В. Правовий режим інформаційних ресурсів у законодавстві України //Eurasian Academic Research Journal, Yerevan, 2018. №8 (26). С. 102 – 108.
38. Словарь административного права / И.Л. Бачило, Т.М. Гандилон, А.А. Гришковец и др. М.: Правовая культура, 1999. 318 с.
39. Концепція реформування системи національних інформаційних ресурсів України. – URL.: http://www.stc.gov.ua/_info/konc_form_nir.DOC.
40. Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики: учебное пособие. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2001. 352 с.
41. Закон України « Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 27.01.1995 р. №32/95 ВР// ВВР України. 1995. №7. С. 45.
42. Закон України «Про обов'язковий примірник документів» від 9.04.1999 р., №595 – XIV//ВВР України. 1999 №22-23. С.199.
43. Закон України «Про інформацію» від 2.10.1992 р., № 2657 – XII// ВВР України. 1992. №48. С.650.

44. Бачило И.Л. Информационные ресурсы как объект права и объект отношений, регулируемых Гражданским кодексом РФ// Информационные ресурсы России. 1999. №1. С.29–34.
45. Закон України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р. №3855. – XII// ВВР України. 1994. №16. С.93.
46. Закон України «Про захист інформації в автоматизованих системах» від 05.07.1994 р. № 80/94 – ВР// ВВР України. 1994. № 31. С.286.
47. Мережко О.О. Право міжнародних договорів, сучасні проблеми теорії і практики. Київ: Таксон, 2002. 344с.
48. Міжнародне публічне право: підручник / В.М. Репецький, В.М. Лисик, М.М. Микієвич та ін.; за ред. В.М. Репецького. 2-ге вид., стер. Київ: Знання, 2012. 437 с.
49. Гоголь Б.М. Юридичні гарантії здійснення права на інформацію // Університетські наукові записки, 2008. №3. С.94–97.
50. Основи інформаційного права України: навч. посібник / В.С. Цимбалюк, В.Д. Гавловський, В.В. Гриценко та ін.; за аг. ред. М.Я. Швеця, Р.А. Калюжного та П.В. Мельника. К.: Знання, 2004. 274 с.
51. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми, інституції, процедури. К., 2002. С.68.
52. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: прийнято 16 грудня 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН. Документи ООН A/RES/2200 A (XXI) URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043
53. Американська конвенція про права людини (ОАД, Коста-Ріка, 1969 р.) URL: <http://www.pravo.vuzlib.net/book z239 page 10>.
54. Африканська хартія прав людини і народів: прийнята Організацією африканської єдності (ОАЄ) у м. Бан-джулі (Гамбія) 1981 р. URL: <http://www.pravo.vuzlib.net/book z239 page 10.html>
55. Рада Європи. Комітет міністрів: Рекомендація Rec (2002) “Про доступ до офіційних документів»: ухвалена Комітетом міністрів 21 лютого

2002 року на 784-му засіданні заступників міністрів URL:
[http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2002\)2.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2002)2.htm)

56. Принципи Актикля 19. Принципи законодавства про свободу інформації. Право громадян на доступ до інформації URL:
http://mmdc.narod.ru/books/freedom_of_info_principles.html

57. Право на приватність (Текст) / Харківська правозахисна група. Харків: Фоліо, 2003. 216 с.

58. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності (Текст): Указ Президента України від 10 червня 1997 р. // Відомості ВР України, 1997. № 503/97.

59. Цивільний кодекс України (Текст) від 16 січня 2003 р.// URL:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435> - 15

60. Про звернення громадян (Текст): Закон України № 393/96-ВР від 2 жовтня 1996 р. (чинний) /Відомості Верховної ради України, 1996. № 47, 256 с.

61. Про доступ до публічної інформації (текст): Закон України № 2939-V1 від 13 січня 2011 р. – (чинний) // Відомості Верховної Ради України, 2011. № 32. 314 с.

62. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (Текст): Закон України № 2487- V1 від 10 липня 2010 р. – (чинний) //Відомості Верховної Ради України, 2010. № 30-31. 382 с.

63. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / М.В. Лациба, О.С. Хмара, В.В.Андрусів та ін. // Український незалежний центр політичних досліджень, 2-ге видання, допов. К.: Агенство «Україна», 2012. 164 с.

64. Усенко І. Коментар до Закону України « Про доступ до публічної інформації // Права людини в Україні, 2012. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1330078677>.

65. Про координацію роботи прес-служб та інформаційно-аналітичних підрозділів органів державної виконавчої влади (Текст): розпорядження Президента України від 23 листопада 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 419,95 – рп.

66. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації (Текст): Закон України № 539,97- ВР від 23 вересня 1997 р. (чинний) // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 49. 299 с.

67. Проект Закону України «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» від 20 серпня 2002 р. // Ліга Закон. URL: <http://search.ligazakon.ua/ldoc2.nsf/link1/JF8JP001>.

68. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг (текст): Закон України № 2664-111 від 12 липня 2001 р. (чинний) // Відомості Верховної Ради України. 2002. №1. С.1.

69. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні (текст): Закон України № 2782- X11 від 16 листопада 1992 р. (чинний). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>

70. Про телебачення і радіомовлення (текст): Закон України № 3760 – X11 від 21 грудня 1993 р., Відомості Верховної Ради України, 1994, №10. – С.44 (із змінами і доповненнями).

71. Про інформаційні агентства (текст): Закон України № 74/95-ВР від 28 лютого 1995 р. (чинний). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/95-%DO%B2%D1%80>

72. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів (текст): Закон України № 540/97-ВР від 23 вересня 1997 р. (чинний). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%DO%B2%D1%80>

73. Про рекламу (текст): Закон України № 270/96- ВР від 03 липня 1996 р. (чинний). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80>

74. Про Національну програму інформатизації (текст): Закон України № 75/98-ВР від 04 лютого 1998 р., Відомості Верховної Ради України № 27-28, 1998. – С.182.

75. Про науково-технічну інформацію (текст): Закон України № 3322-X11 від 25 червня 1993 р. (чинний). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3322-12>

76. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах (текст): Закон України № 80/94-ВР від 05 липня 1994 р. (чинний). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80>

77. Про електронний цифровий підпис (текст): Закон України № 852-1V від 22 травня 2003 р. (чинний). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/852-15>

78. Про електронні документи та електронний документообіг (текст): Закон України № 851-1V від 22 травня 2003 р. (чинний). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/851-15> .

79. Капінус Л.І. Проблеми вироблення уніфікованого поняття права на доступ до інформації та його змісту // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право, 2013. №10. С51 – 54.

80. Боровська А.В. Напрями удосконалення конституційного регулювання інформаційних прав та свобод людини // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи (збірник тез VIII студентської науково-практичної конференції, 17 квітня 2013 р. С.32–35.

81. Рогова О.Г. Захист персональних даних у законодавстві Європейського Союзу та України // Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 3. С.464 – 471.

82. Кашка В.В. Право на інформацію і свобода вираження поглядів // Міжнародна науково-практична конференція , м. Харків, 3 – 4 лютого 2017 р. Х.: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2017. С. 65–67.

83. Про державну службу (текст): Закон України № 889-V111 від 10 грудня 2015 р. (чинний). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

84. Захаров Є. Свобода доступу до урядової інформації // Права людини в Україні. 2003. URL: <http://khp.org.ua/index.php?id=968017067>.
85. Захаров Є. Які відомості становлять державну таємницю? // Права людини в Україні. – 2003. URL: <http://khp.org/index.php?id=1141143392>.
86. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 2004. № 29. С.367.
87. Попович Є.М. Функціонування органів прокуратури України відповідно до європейських стандартів // Юридична наука і практика, 2001. № 1. С.19 – 21.
88. Стратегія національного розвитку України: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015// Урядовий кур'єр, 2015. № 95.
89. Костенко О.В. Європейські стандарти правового регулювання обігу інформації з обмеженим доступом в роботі органів прокуратури // Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія Право, випуск 34, 2015. С. 110 – 111.
90. Авдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации: учебное пособие. М.: ВЛАДОС, 1994. 336 с.
91. Захаров Є. Без права на інформацію // Дзеркало тижня, 2003. №30 (455).
92. Примаченко О. СБУ захищає права людини, громадяни – опираються // Дзеркало тижня, 2003. № 26 (451).
93. Кушакова Н. Конституційне право на інформацію: правомірні та неправомірні обмеження// Вісник Конституційного Суду України, 2002. №3. С.66–70/
94. Демкова М.С., Фігель М.В. Проблеми доступу до публічної інформації та перспективи їх вирішення в Україні // Центр політико-правових реформ. 08.02.2007. URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/problem-dostupu-do-publichnoii-informatcii-ta-perspektivi-iikh-virishennia-v-ukraini>

95. Модельный закон о прокуратуре: Принят на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление №27-6 от 16 ноября 2006 года). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_g19/print1437395231960711

96. Організація судових та правоохоронних органів: навч. посібник для студентів юрид. спеціальностей вищих навчальних закладів освіти / І.С. Марочкін, В.В. Афанасьєв, Б.С. Бобкова та ін. // за ред. І.С. Марочкіна, Н.В. Сібільової, О.М. Толочка. Харків: Право, 2000. 272 с. URL: <http://pravouch.com/page/orgpravo/ist/ist-22--idz-ax294--nf-23.html>

97. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789 – XII// Голос України від 11. 12.1991 р.(відмінений).

98. Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України: Наказ Генерального прокурора від 10 травня 2011 року № 53 (за змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 06.08.2014 №81).

99. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697 – VII// Голос України від 25.10.2014 р. №206. (чинний).

100. Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури України: Постанова Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України, 1992 р. №4. С.14.

101. Костецька Т.А. Актуальні проблеми державно-правового регулювання інформаційних відносин // Часопис Київського університету права, 2006. № 4. С. 63 – 68.

102. Червякова О.Б. Актуальні питання реалізації права громадян на інформацію // Конституція України: досвід реалізації та шляхи удосконалення: матер. «круглого столу» з нагоди 10-ї річниці прийняття Конституції України, 21 червня 2006 р. Харків: Право, 2006. С.34 – 36.

103. Нестеренко О.В. Проблеми вдосконалення законодавства України по забезпеченню права на доступ до інформації / Проблеми законності

// відп. ред. В.Я. Тацій та ін. Харків.: Національна юридична академія ім. Я. Мудрого, 2006. Вип. 83. С.110 – 115.

104. Кашка В.В. Право на інформацію і свобода вираженні поглядів // Матеріали науково-практичної конференції 3–4 лютого 2017 р. Харків. С. 65 – 66.

105. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992 р. // Відомості Верховної Ради України, 1992. № 34. С.504.

106. Кашка В.В. Доступ до публічної інформації: суб'єкти та об'єкти правовідносин // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Закарпатські правові читання» 19-21 квітня 2018 р., м. Ужгород. С. 189–191.

107. Гавловський В.Д., Колпак Р.Л., Цимбалюк В.С. Поступ України до інформаційного суспільства // Сучасні проблеми інформатизації органів внутрішніх справ України. Матеріали міжвуз. наук.-практ. конференції: Київ, 15 березня 2001 р. К.: НАВСУ, 2002. С.98 – 104.

108. Концепція реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин. URL: http://www.bezpeka.com/library/asp/asp_34.html.

109. Словарь административного права / И.Л. Бачило, Т.М. Гандилов, А.А. Гришковец и др. М.: Правовая культура, 1999. 318 с.

110. Концепція формування системи національних інформаційних ресурсів України. URL: http://www.stc.gov.ua/_info/konc_form_nir.DOC.

111. Державотворення і право творення в Україні: досвід, проблеми, перспективи: монографія; за ред. Ю.С. Шемшученко. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. С 273 – 275.

112. Кормич Б.А. Законодавче забезпечення прав і свобод людини в інформаційній сфері в Україні // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності / Відп. ред.: І.П. Козаченко та ін. Донецьк: ДІВС, 2002. № 3. С.36–44.

113. Карпачова Н.І. Стан дотримання та захисту прав і свобод в Україні: перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Київ: (б.в.), 2000. 377 с.

114. Сагатовский В.Н. Опыт построения категориального аппарата системного подхода // *Философские науки*, 1976. №3. С.67–78.
115. Трубецкой Е.Н. *Энциклопедия права*. СПб, Издательство «Лань», 1998. 224 с.
116. Кекечъян С.Ф. *Правоотношения в социалистическом обществе*. М., 1958. 188 с.
117. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. *Вопросы теории права*. М., 1958. 387 с.
118. Алексеев С.С. *Общая теория права*. В 2 т. М.: Юридическая литература, 1982. 360 с.
119. Халфина Р.О. *Общее учение о правоотношении*. М.: Юридическая литература, 1974. 340 с.
120. Лейст О.Э. *Сущность права. Проблемы теории и философии права*. М., 2002. 283 с.
121. Поляков А.В. *Введение в общую теорию государства и права. Курс лекций*. СПб, 2005. 540 с.
122. Тиунова Л.Б. *Системные связи правовой действительности: Методология и теория*. СПб: Изд. С.-Петербургского университета, 1991. 136 с.
123. Протасов В.Н. *Правоотношения как система*. М.: Юрид.литература, 1991. 141 с.
124. Братусь С.В. *Субъекты гражданского права*. М., 1950. 197 с.
125. Варламова В.Н. *Правоотношения: Философский и юридический подходы* // *Правоведение*, 1991. №3. С. 26 – 30.
126. Ткаченко Ю.Г. *Методологические вопросы теории правоотношений*. М., 1980. 176 с.
127. Протасов В.Н. Категория «объект правоотношения»: системный и деятельный подходы // *Советское государство и право*, 1988. №2. С. 128 – 130.

128. Кашка В.В. Основні методологічні питання теорії інформаційних правовідносин // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції: Науковий збірник Дніпропетровського національного університету. Видавничий дім «Гельветика». Вип. №6, 2016. С.76–78.

129. Брижко В.М., Кальченко О.М., Цимбалюк В.С. Інформаційне суспільство. Дефініції; за заг. ред. проф. Р.А. Калюжного, М.Я. Швеця. К., Интеграл, 2002. 357 с.

130. Вступ до інформаційної культури та інформаційного права / М.Я. Швець, Р.А. Калюжний, В.М. Брижко; за заг. ред. М.Я. Швеця та Р.А. Калюжного. Ужгород: ІВА, 2003. 240 с.

131. Правова інформація / М.Я. Швець.Р.А. Калюжний, В.А. Саницький та ін.; за заг.ред. М.Я. Швеця та Р.А. Калюжного. Ужгород: ІВА, 2003. С. 20.

132. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: монографія; за заг. ред. О.М. Бандурки. Х.: Вид-во Університету внутрішніх справ, 2000. С.88.

133. Бандурка О.М., Арістова І.В. Державне управління інформаційною сферою: організаційно-правові засади // Актуальні проблеми державного управління. Х.: Вид-во УАДУ. 2002. Ч.1. С. 227–230.

134. Кохановська О.В. Правове регулювання у сфері інформаційних відносин: монографія. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2001. С.7.

135. Кормич Б.А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України: монографія. Одеса: Юридична література, 2003. 427 с.

136. Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информации: учебное пособие. М., 2001. 352 с.

137. Бычило И.Л. Научно-практический комментарий Федерального закона «Об информации, автоматизации и защите информации». М., 1997. С.15.

138. Швець М., Калюжний А., Гавловський В., Цимбалюк В. Інформаційне законодавство України: концептуальні основи формування // Право України, 2001. №7. С.88.

139. Снытников А.А., Туманова Л.В. Обеспечение и защита прав на информацию. М.: Городец-издат, 2001. С.18, 101.

140. Рассопов М.М. Информационное право: учебное пособие. М.: Юрист, 1999. С.42.

141. Копылов В.А. Информационное право: учебное пособие. М.: Юрист, 2002. С.68.

142. Копылов В.А. О структуре и составе информационного законодательства // Государство и право, 1996. №6. С.98 – 99, 133.

143. Про господарські товариства: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1991. № 49. С.682.

144. Агапов А.Б. Основы федерального информационного права. М., 1995. С.22.

145. Северин В.А. Правовое регулирование информационных отношений // Весник Московского университета. Серия 11, Право, 2000. №5. С.23.

146. Про організацію роботи із забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України №14 гн від 18 травня 2012 року (із змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 20.11.2014 №14гн-1).

147. Про організацію діяльності органів прокуратури України з особистого прийому, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації: Наказ Генерального прокурора України № 430 від 30.12.2015 року.

148. Козюбра М.І. Верховенство права – основоположний принцип правової і політичної системи України // Правова система України: історія, стан і перспективи: у 5 т. Харків: Право, 2008. Т.1: Методологічні та

історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. С. 148 – 173.

149. Костецька Т.А. Право на інформацію в Україні // Інститут (б.п.), 1998. 39 с.

150. Службова інформація: порядок внесення та доступу: навчальний посібник; за редакцією Д.М. Слизьконіс. К.: Центр політичних студій та аналітики, 2014. 76 с.

151. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави: постанова Кабінету Міністрів України від 27.11. 1998 р. № 1893 // Відомості Верховної Ради України, 2011. №938. С.28.

152. Рішення Конституційного Суду України № 5-зп від 30 жовтня 1997 року (справа К.Г. Устименка) у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23,31,47,48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» // Офіційний вісник України. 1997. №46. С.23.

153. Окинавская хартия глобального информационного общества / Окинава, 22 июля 2000г. history/ Okinawa 2004/ 4

154. Костенко О.В. Європейські стандарти правового регулювання обігу інформації з обмеженим доступом в роботі органів прокуратури // Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія Право. Випуск 34, 2015. С.110 – 111.

155. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий і проголошений у резолюції № 2200 А (XXI) Генеральної асамблеї ООН від 16 грудня 1996 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/shows/995_043.

156. Кушакова Н. Конституційне право на інформацію: правомірні та неправомірні обмеження // Вісник Конституційного Суду України 2002. №3. С.66 – 70.

157. Постанова Верховної Ради України «Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» від 16 січня 1997 р. №3/97-ВР// Голос України. 1997. 4 лютого. С.5.

158. Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 4 лютого 1998 р. № 75/98-ВР

159. Національна безпека України, 1994 – 1996 р.р. Наукова доповідь НІДС /Редкол.: О.Ф. Белов (голова) та ін. К.:1997. С.124 – 125.

160. Чинники ескалації загроз інформаційній безпеці України // Національна безпека і оборона. 2001. №1. С.29.

161. Концепція (основи державної політики) інформаційної безпеки України. Проект УЦЕПД// Національна безпека і оборона. 2001. №1. С.53.

162. Декларація прав людини і громадянина Франції 1789 р. URL: <http://constituante,livejournal.com/10253.html>.

163. Закони та практики ЗМІ у одинадцяти демократіях світу: порівняльний аналіз. Харків: Фоліо, 2000. С.123.

164. Сідак В.М. Організація системи захисту інформації в Німеччині: еволюція та сучасний стан. Правове, нормативне та методологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні, 2006. Випуск 2 (13). С. 7 – 10.

165. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії «громадянське суспільство» / пер. нім. А.Онищенко. Львів: Літопис, 2000. 319 с.

166. Конституція Республіки Польща от 2 апреля 1997 г. URL: <http://worldconstitutions/ru/?p=112>.

167. Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. URL: <http://wordconstitutions/ru/?p/=106>.

168. Конституція Словацької Республіки від 1 вересня 1992 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p.=110>.

169. Конституція Грузії від 24 червня 1995 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p/=130>.

170. Конституция Республики Молдова от 27 июля 1994 г.
URL: <http://worldconstitutions.ru/?=127>.
171. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г.
URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=131>.
172. Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г.
URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=115>.
173. Конституция Эстонской Республики от 28 июня 1992 г.
URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=105>.
174. Конституційне право України: підручник / за заг. ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. Київ: Укр. правн. Фундація, 1999. 376 с.
175. Поправки до Конституції США. URL: <https://studlib.info/pravo/5241-popravki-do-konstitucii-ssha/>.
176. Кашка В.В. Конституційне забезпечення права на інформацію в зарубіжних країнах // Науковий журнал Дніпропетровського гуманітарного університету «Право і суспільство», №2-2018. С.91 – 93.
177. Кулакова Т.А. Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества. СПб, 2011. С.126
178. Поппер Карл Раймунд. Открытое общество и его враги. Т.1: Чары Платона / Перевод с англ. под ред. В.Н. Садовского. М., 1992. С.218.
179. Закон України «Про доступ до судових рішень» №3262-IV від 22 грудня 2005р., Відомості Верховної Ради України, 2206 №15, С.128.
180. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України // Видавництво «Центр учбової літератури» із змінами та доповненнями станом на 7 вересня 2018 року. 239 с.
181. Мурашин Г., Мурашин О. Правові акти прокуратури України: деякі сучасні аспекти їх підготовки і застосування // Вісник Національної прокуратури України. 2008. №1. С. 16.
182. Принципи організації та діяльності органів прокуратури України: Безкоштовні лекції для студентів ВУЗів. URL: <http://Lect.com.ua/principi-organizaci-ta-diyalnosti-organiv-prokuraturi-ukraini.htm>

183. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України: Наказ Генеральної Прокуратури України № 11 гн від 30 серпня 2014 року. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=rec&id=94102

184. Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності: Наказ Генеральної прокуратури України від 14 липня 2006 року № 11 гн. URL: http://scarch.ligazakon.ua/i_doc2.nst/link1/GP06008.html

185. Орищенко І.В. Щодо принципів організації та діяльності органів прокуратури України // Форум права, 2012. № 1. С.691 – 696.

186. Інструкція про порядок розгляду звернень та особистого прийому в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 27 грудня 2014 року № 9 гн.

187. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури: Схвалено Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 28 листопада 2012 року; Затверджений Наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992

188. Медведько О.І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України / Дис...канд.. юрид. наук. Одеса, 2010. С.124.

189. Шарабурина О.О. Деякі питання правового регулювання інформації з обмеженим доступом в Україні // Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. Київ: Вид-во Європейського ун-ту, 2009. С. 289 – 290.

190. Шашенков Я.О. Правове регулювання інформаційних відносин в Інтернет просторі // Держава і право: збірник наукових праць ін.-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Випуск №48. К., 2010. С.303.

191. Б.А.Кормич Правова регламентація інформаційної безпеки держави // Держава і право: Збірник наукових праць інституту держави і права ім.В.М. Корецького НАН України. Випуск №17. К., 2002. С.193.

192. Гуцалюк М. Інформаційна безпека України: нові загрози // *Бизнес и безопасность*, 2003. №5. С.2–3.
193. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV // *Офіційний вісник України*, 2003. №29. Ст.1433.
194. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
195. Воєнна доктрина України: Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555/2015/para8#n8>
196. Про Міністерство інформаційної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 2. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF>
197. Доктрина інформаційної безпеки: Указ Президента України від 29 грудня 2016 року, № 47/ 2017.
198. Євграфова Є. Доктрина у правовій науці і юридичній практиці // *Вісник Національної академії правових наук України*, 2013. № 2 (73). С. 52–62.
199. Гончаренко О.М., Лисицин Є.М. Методологічні засади розробки нової редакції концепції національної безпеки України // *Національний інститут стратегічних досліджень Серія «Національна безпека»*, 2001. №4. 56 с.
200. Громико І., Саханчук Т. Державна домінантність визначення інформаційної безпеки України в умовах протидії загрозам // *Право України*, 2008. №8.
201. Ліпкан В.А., Максименко Ю.Є., Желіховський В.М. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції: навчальний посібник. К.: КНТ, 2006. 280 с.

202. Остроухов В., Петрик В. До проблеми забезпечення інформаційної безпеки України // Політичний менеджмент. 2008. №4. С. 135 – 141.

203. Степко О.М. Аналіз головних складових інформаційної безпеки держави // Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. Серія: Економіка, право, політологія, туризм. К.: Вид-во Нац. авіац. ун-ту «НАУ-друк», 2011. Вип. 1 (3). С. 90 – 99.

204. Алексенцев А.И. Сущность и соотношение понятий «защита информации», «безопасность информации», «информационная безопасность» // Безопасность информационных технологий. 1999. №1.

205. Кашка В.В. Принципи гласності в діяльності органів прокуратури України та його обмеження // Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив». Пріоритетні напрями розвитку правової системи України. Міжнародна науково-практична конференція 25-26 січня 2019 р. С. 58 – 62.

206. Доповідь про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2013 рік. URL: <http://dknii.gov.ua/?q=node/1469>.

207. Цимбалюк В. Правова інформатика в органах прокуратури України // Правова інформатика, 2007. № 2 (14). С.18 – 21.

208. Беляков К.І. Організаційно-правове та наукове забезпечення інформатизації в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис.. ..докт. юрид. наук: 12.00.07; Ін-т держави і права ім.В.М.Корецького НАН України. К., 2009. 419 с.

209. Шинавський О. Комп'ютеризація органів прокуратури України // Вісник прокуратури, 2003. №4. С.3 – 7.

210. Кашка В.В. Проблеми фінансування інформаційного забезпечення органів прокуратури в Україні // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Випуск 42, 2017. С.170 – 173.

211. Савчин М.В. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму: монографія // Ужгород: РІК-У, 2018, С. 299.

212. Стоєцький О.В. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері інформаційної безпеки України: дис....канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2013. С.191.

213. Правдюк С.А. Класифікація інформаційних правопорушень // Порівняльно-аналітичне право, 2013. №3. С.209 – 211.

214. Максименко Ю.Е., Ліпкан В.А. Інформаційна деліктологія: проблемні питання. Глобальна організація союзницького лідерства. URL: <http://gofi-int.org/informacijna-deliktologiya-problemni-pitannya/>

215. Петров С.В. Адміністративно-оправове забезпечення реалізації права громадян на доступ до публічної інформації: дис...канд.юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. С. 157.

216. Арістов І.В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: дис.... докт. Юрид. наук: 12.00.07. Х., 2002. С.297.

217. Матвієнко П.Є. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про комерційну таємницю: автореф. дис канд.. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. С. 18.

218. Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові засади їх профілактики: дис....канд.юрид. наук: 12.00.07. Х., 2002. С.119.

219. Савчишин Д.Б. Информационно-аналитическое правонарушение: понятие, признаки, состав // Административное и муниципальное право. – 2011. №7. URL: // www.cjnsultant.ru

220. Коваленко Л.П. Стан і перспективи розвитку інформаційно – правової відповідальності // Форум права, 2013. №1. С.441.

221. Палушкин А.В. Информационное правонарушение: понятие и виды. Автореф. диссертации канд.юрид. наук. 2009. URL: <http://law.edu.ru/book.asp?bookID=1357650>

222. Про захист персональних даних: Закон України №2297 – VI від 1 червня 2010 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?ткуп=2297>

223. Кашка В.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері інформаційних ресурсів // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Закарпатські правові читання». 20-22 квітня 2017 року. С.221 - 224.

224. Анисимов В.Ф. Проблема классификации административных проступков: дисерт. канд. юрид. наук.- Тюмень. 1999.

225. Федотова О.А. Административная ответственность за правонарушения в сфере обеспечения информационной безопасности: автореф. дис. канд. юрид. наук. М. 2003. С.20

226. Закон України «Про запобігання корупції», Відомості Верховної Ради України, 2014 №49, С.2056 (із наступними змінами).

227. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д.С.Азаров, В.К.Гришук, А.В.Савченко та ін.. //: за заг. Ред.. О.М.Джужі, А.В.Савченка, В.В.Чернея. К: Юрінком Інтер, 2016. 1064 с.

228. Порада В.М. Міжнародно-правові стандарти доступу громадян до публічної інформації // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2014. № 12. С.322–3234.

229. Попович В.М., Цимбалюк В.С. Проблеми інформатизації адміністрування податкових правовідносин в Україні як напрям фінансово-правової інформатики / Правова інформатика. №3 (7). 2005. С.48 – 59.