

11. Гелецька І.О. Правове регулювання відносин представництва у цивільному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2005. 24 с.

12. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24 січня 1995 р. № 20/95-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 6. Ст. 35.

13. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 7 грудня 2017 р. № 2229-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 35.

14. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

15. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.

УДК 342.9

ПОНЯТТЯ «ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ» І «ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ» У НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ТА НАУКОВІЙ ЛІТЕРАТУРІ

Сибіга Олександр Миколайович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права
(Навчально-науковий інститут права
імені князя Володимира Великого
ПрАТ «Міжрегіональна академія
управління персоналом»,
м. Київ, Україна)

У роботі досліджено особливості розкриття в національному законодавстві і юридичній літературі понять «доступ до інформації» і «право на інформацію». Акцентовується увага на тому, що категорія «доступ до інформації» охоплює доступ до відкритої інформації, різновидом якої є публічна інформація, і до інформації з обмеженим режимом доступу, а саме конфіденційної, таємної і службової інформації. Робиться висновок, що «доступ до інформації» як категорія юридичної науки та чинного законодавства має різні форми прояву, кожна з яких забезпечується відповідною правовою процедурою, порушення якої породжує певні юридичні наслідки, зокрема у вигляді юридичної відповідальності. Наголошується на тому, що термін «право на інформацію» не завжди вживається в національному законодавстві, хоча в юридичній науці він визнається об'єднуючим поняттям для всіх інформаційних прав особи і найчастіше трактується в законодавстві як право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію.

Ключові слова: публічна інформація, забезпечення доступу до публічної інформації, право на інформацію, інформаційні права.

“ACCESS TO INFORMATION” AND “RIGHT TO INFORMATION” CONCEPTS IN DOMESTIC LEGISLATION AND SCIENTIFIC LITERATURE

Sybiha Oleksandr Mykolaiovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Senior Lecturer at Department
of Administrative, Financial
and Banking Law
(Volodymyr the Great Educational
and Scientific Institute of Law,
Interregional Academy of Personnel
Management, Kyiv, Ukraine)

The paper explores the features of disclosure in the national legislation and legal literature of the concepts of “access to information” and “right to information”. The emphasis is placed on the fact that the category of “access to information” covers both access to open information of a kind of public information and access to restricted access information, namely confidential, secret and official information. It is concluded that “access to information” as a category of legal science and current legislation has different forms of manifestation, each of which is provided by the appropriate legal procedure, the violation of which generates certain legal consequences, including in the form of legal liability. It is noted that the term “right to information” is not always used in national legislation, although in legal science it is recognized as a unifying concept for all information rights of a person and is often interpreted in the law as the right to freely collect, store, use and disseminate information.

Key words: public information, access to public information, right to information, information rights.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах інформаційного суспільства для забезпечення своїх інформаційних потреб, що зростають, люди все частіше вступають в інформаційні відносини, а інформаційна сфера стає провідною сферою життєдіяльності такого суспільства. Публічне управління та правове регулювання покликані спрямувати перебіг цих відносин таким чином, щоби максимально задовольнити потреби їх учасників в інформації. Отже, ціллю публічного управління та правового регулювання в інформаційній сфері на сучасному історичному етапі є забезпечення задоволення потреб особи і суспільства загалом в інформації як стратегічному ресурсі його розвитку [1, с. 28].

Розвиток інформаційних відносин у світі привів до того, що доступність до інформації стала одним із головних принципів сучасного інформаційного суспільства, а право на інформацію – невід'ємним правом особи в такому суспільстві. Процес пізнання глибин цього унікального феномена не стоїть на місці. Аналіз правових можливостей, що утворюють зміст понять «доступність інформації» та «право на інформацію», потребує подальшого наукового опрацювання представників теорії права і представників конституційного, адміністративного й інформаційного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти національного правового регулювання інформаційних відносин в Україні досліджувалися у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, А.О. Грищенко, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюк, О.В. Нестеренко, В.В. Речицького, М.М. Тищенка, В.С. Цимбалюка та багатьох інших вітчизняних науковців.

Водночас поняття «доступ до інформації» і «право на інформацію», які використовуються чинним законодавством, є мало дослідженими в науці адміністративного права.

Постановка завдань. Основні завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, такі:

1. Дослідити особливості розкриття в національному законодавстві і юридичній літературі поняття «доступ до інформації».

2. Охарактеризувати особливості визначення поняття «право на інформацію» в юридичній науці та національному законодавстві.

3. Визначити перспективні напрями досліджень доступу до інформації та права на інформацію як явищ правової дійсності.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі з конституційного, адміністративного й інформаційного права неодноразово аналізувалися питання, присвячені змісту та механізмам реалізації права на інформацію, свободі слова й особливостям її реалізації в засобах масової інформації, інформаційній безпеці та правовим засобам її забезпечення, принципам гласності і прозорості, а також особливостям їх прояву в діяльності органів публічного управління. Водночас у зазначених працях лише іноді та фрагментарно висвітлені питання, присвячені розкриттю змісту та співвідношенню понять «право на інформацію», «право на доступ до інформації», «доступ до інформації», та дається характеристика процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації.

У тих же роботах, які безпосередньо присвячені доступу до інформації, акцентується увага на проблемах правового регулювання процедури щодо реалізації доступу до інформації і меншою мірою висвітлено теоретичні засади цього правового явища. Тому погоджуємося з О.В. Нестеренко в тому, що будь-яке дослідження має починатися з вивчення його правової природи, адже вирішення проблем доступу до інформації можливе за умови, що в розроблення практичних рекомендацій покладено теоретико-методологічні дослідження [2, с. 4-5].

З ухваленням у січні 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації» [3] акцент у дослідженнях доступу до інформації змінився. Чомусь термін «доступ до інформації» став асоціюватися в науковій літературі суто із процедурою доступу до публічної інформації, яка передбачена вищеназваним Законом. Насправді ж доступ до інформації регламентується й іншими нормативно-правовими актами. Наприклад, частково процедура доступу до службової інформації регламентується Типовою інструкцією про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію [4]. Процедура доступу до управлінської інформації, яка використовується в органах державної виконавчої влади, регламентується Типовою інструкцією з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, Типовою інструкцією з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади і Регламентом організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі [5]. Доступ до банківської таємниці регламентується Правилами зберігання, захисту, використання та розкриття банківської таємниці [6], а доступ до державної таємниці – Законом «Про державну таємницю» [7].

Отже, доступ до інформації може набувати різних форм прояву, а доступність інформації є одним із головних принципів сучасного інформаційного суспільства.

У суспільстві існують різні види інформації, кожний з яких має свій режим збирання, зберігання, використання, поширення та доступу. Пояснюється це тим, що інформація може бути не тільки корисною для розвитку суспільства в адміністративно-політичній,

соціально-культурній та економічній сферах, для розбудови інформаційної держави, а й нести небезпеку для держави, громади й окремої людини. Наприклад, національне законодавство залежно від змісту виділяє такі види інформації: про фізичну особу; довідково-енциклопедичного характеру; про стан довкілля (екологічна інформація); про товар (роботу, послугу); науково-технічну; податкову; правову; статистичну; соціологічну тощо. Кожна з вищеперелічених видів інформації має свої специфічні правові режими збирання, зберігання, використання та поширення. Водночас лише інформація визначеної категорії має обмежений доступ та потребує дотримання спеціального режиму допуску та доступу до неї. Так, Закон України «Про інформацію» (ст. 6) закріплює, що право на інформацію може бути обмежене з таких причин: 1) в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку; 2) з метою запобігання заворушенням чи злочинам; 3) для охорони здоров'я населення; 4) для захисту репутації або прав інших людей; 5) для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно; 6) для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [8].

Водночас національне законодавство робить виняток із загального правила обмеження доступу до інформації. Так, у ст. 28 Закону «Про інформацію» зазначено, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона, по-перше, є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу; по-друге, право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Отже, існує тонка межа між інформацією з обмеженим доступом та суспільно необхідною інформацією, яка підпадає під ознаки інформації з обмеженим доступом, але її поширення для дотримання і захисту прав громадськості превалює над потенційною шкодою від поширення такої інформації.

Усе вищезазначене актуалізує необхідність детального дослідження особливостей реалізації права на доступ до публічної інформації. Таке дослідження повинне охоплювати собою: аналіз поняття «право на інформацію» та його кореляцію з поняттями і вимогами, що містяться в Законі «Про доступ до публічної інформації»; розкриття змісту поняття «доступ до інформації» як категорії юридичної науки та чинного законодавства з урахуванням специфіки суспільних відносин, що охоплюються регулюванням Закону «Про доступ до публічної інформації»; визначення змісту поняття «право на доступ до публічної інформації» у контексті вимог Закону «Про доступ до публічної інформації»; характеристику процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації, яка передбачена Законом «Про доступ до публічної інформації».

Термін «право на інформацію» має широке використання в національному законодавстві, попри його відсутність у Конституції України.

Наприклад, Л.В. Кузенко, характеризуючи систему конституційних прав, заявляє, що право на інформацію становить самостійне, основне право людини та громадянина, тісно пов'язане з іншими конституційними правами й обов'язками і має базовий, початковий характер для їх реалізації, виступає водночас і чинником, що гарантує їх реальне втілення в життя [9, с. 84]. У ст. 34 Конституції України відсутній термін «право на інформацію», а вжито поняття «свобода думки», «свобода слова», «вільне вираження своїх поглядів і переконань», «право вільно збирати інформацію», «право вільно зберігати інформацію», «право вільно використовувати і поширювати інформацію» тощо. Тобто, Л.В. Кузенко, по-перше, позначає всі вищеперелічені права і свободи в інформаційній сфері одним терміном – «право на інформацію»; по-друге, на теоретичному рівні пропонує визначати «право на інформацію» як самостійне й основне конституційне право людини і громадянина.

Ю.В. Дика, яка цікавиться проблематикою адміністративно-правових обмежень прав громадян в екологічній сфері, теж стверджує, що право на екологічну інформацію закріплено в Основному законі України [10, с. 10]. Якщо ж звернутися до положень ст. 50 Конституції України, яка закріплює інформаційні права громадян в екологічній сфері, то в тексті статті ми не знайдемо терміна «право на екологічну інформацію». У цій статті вживаються інші терміни, як-от «право вільного доступу до інформації про стан довкілля», «право вільного доступу до інформації про якість харчових продуктів і предметів побуту», «право на поширення інформації». Тобто Ю.В. Дика теж об'єднує всі інформаційні права громадян в екологічній сфері одним терміном «право на екологічну інформацію».

Існують також інші нормативно-правові акти, які регулюють інформаційні відносини в Україні, але не вживають у своїх положеннях термін «право на інформацію». Т.В. Грушкевич, наприклад, стверджує, що у ст. Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплено «право громадян на інформацію про стан навколишнього природного середовища і його вплив на здоров'я населення» [11, с. 119]. Якщо ж уважно проаналізувати положення зазначеного нормативно-правового акта, то помітимо, що в ньому вживаються інші терміни – «право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація)» та «право на вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації» [12].

Наведені вище приклади в жодному разі не можна розглядати як неузгодженість між термінологією, яка використовується науковцями щодо визначення прав в інформаційній сфері, та термінологією, яка закріплена в Конституції й інших нормативно-правових актах України, адже національне законодавство досить часто оперує терміном «право на інформацію». Так, у Цивільному кодексі (далі – ЦК) України та Законі «Про інформацію» не тільки вжито даний термін, а й розкрито його зміст.

У ст. 302 ЦК України «Право на інформацію» [13] закріплено, що фізична особа має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. По суті, ЦК України дублює положення ст. 34 Конституції України і називає чотири основні форми поводження з інформацією, а саме збирання, зберігання, використання і поширення.

У ч. 1 ст. 5 Закону «Про інформацію» закріплено, що 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.

Наявність положень ст. 5 Закону «Про інформацію» дала привід багатьом науковцям усі інформаційні права, закріплені в нормативно-правових актах, об'єднувати одним терміном «право на інформацію». Наприклад, Т.В. Грушкевич зазначає, що поняттям «право громадян на екологічну інформацію» охоплюються, по-перше, право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища та вільне отримання, використання, поширення і зберігання такої інформації, за винятком обмежень, установлених законодавством України; по-друге, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати її усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір; по-третє, право одержувати таку інформацію в установленому порядку шляхом звернення з інформаційним запитом до уповноважених на це органів державної влади і місцевого самоврядування; по-четверте, право оскаржувати адміністративним і судовим порядком порушення реалізації права на інформацію про стан довкілля [11, с. 121].

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. У суспільстві існує інформація різних видів, кожна має свій режим збирання, зберігання, використання, поширення та доступу. Отже, категорія «доступ до інформації» охоплює доступ до відкритої інформації, різновидом якої є публічна інформація, і до інформації з обмеженим режимом доступу, а саме конфіденційної, таємної і службової.

2. Доступ до інформації як категорія юридичної науки та чинного законодавства має різні форми прояву, кожна з яких забезпечується відповідною правовою процедурою. Порушення ж цієї процедури породжує визначені юридичні наслідки, найбільш суровими серед яких є застосування заходів юридичної відповідальності. Національне інформаційне законодавство передбачає такі форми доступу до інформації: 1) вільний доступ особи до інформації, яка стосується її особисто, крім випадків, передбачених законом; 2) доступ до відкритої інформації; 3) доступ до інформації з обмеженим доступом шляхом отримання допуску до державної таємниці; 4) доступ до публічної інформації, який забезпечується шляхом систематичного й оперативного оприлюднення інформації; 5) доступ до публічної інформації, який забезпечується шляхом подання запитів на отримання публічної інформації, та ін.

3. Термін «право на інформацію» не завжди вживається в чинному законодавстві для визначення інформаційних прав особи. Це в жодному разі не можна розглядати як неузгодженість між термінологією, яка вживається науковцями для визначення прав в інформаційній сфері, та термінологією, яка закріплена в Конституції й інших нормативно-правових актах України. «Право на інформацію» є об'єднуючим поняттям для всіх інформаційних прав особи і найчастіше трактується в законодавстві як право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію.

Список використаних джерел:

1. Бурило Ю.П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 215 с.
2. Нестеренко О.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2008. 239 с.
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
4. Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію : постанова Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 736. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/736-2016-п?find=1&text=%E4%EE%F1%F2%F3%EF#w11> (дата звернення: 15.01.2019).
5. Деякі питання документування управлінської діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-п?find=1&text=%E4%EE%F1%F2%F3%EF#w11> (дата звернення: 15.01.2019).
6. Про затвердження Правил зберігання, захисту, використання та розкриття банківської таємниці : постанова Правління Національного банку України від 14 липня 2006 р. № 267. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0935-06?find=1&text=%E4%EE%F1%F2%F3%EF#w11> (дата звернення: 15.01.2019).
7. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.
8. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
9. Кузенко Л.В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 173 с.

10. Дика Ю.В. Адміністративно-правові засади регулювання обмежень прав громадян на екологічну інформацію : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 193 с.
11. Грушкевич Т.В. Інформаційно-правове забезпечення конституційних екологічних прав : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2012. 214 с.
12. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
13. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № № 40-44. Ст. 356.

УДК 342.9

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК КЛЮЧОВА ЗАСАДА ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

Ситников Олександр Федотович,
здобувач
(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України досліджено сутність і зміст принципу верховенства права як ключової засади звернення до адміністративного суду. Констатовано, що проблемність формулювання чіткого поняття «верховенство права» зумовлена тим, що цей принцип пов'язаний із феноменом права, який має багатоаспектний характер і цілий ряд наукових підходів до його тлумачення, що суттєво різняться. Панування права в житті суспільства забезпечує створення демократичних державних структур, воно гарантує верховенство конституції як найвищого за юридичною силою нормативно-правового акта, а також правових законів, підвищення їх якості, здійснення принципу поділу влади і т.ін. Конституція, яка завжди має правовий характер, таким чином визначає межі втручання державної влади у сферу саморегуляції громадянського суспільства, котре набуває субсидіарного (додаткового) характеру і не може зашкодити інститутам і механізмам саморегуляції. Зроблено висновок, що у розрізі звернення до адміністративного суду принцип верховенства права виражається: для приватної особи у тому, що її право на захист своїх прав, свобод і законних інтересів від протиправних рішень, дій, бездіяльності органів публічної влади непорушне, тобто ні міркування доцільності, ні авторитет влади, ні рівень того чи іншого органу влади не можуть бути підставами обмеження можливостей особи відстоювати справедливість і свободу, які, на її думку, були порушені внаслідок протиправної поведінки суб'єкта – носія владних повноважень; для адміністративного суду – у його обов'язку забезпечити належне реагування на звернення приватної особи, тобто забезпечити ефективний захист її порушених прав, свобод і законних інтересів шляхом здійснення своєчасного й об'єктивного, неупередженого та справедливого вирішення спору.

Ключові слова: принцип, верховенство права, звернення, адміністративний суд, адміністративне судочинство.