

С. Єсімов

Навчально-науковий Інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук, доц.
кафедри адміністративного та інформаційного права

ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ – КЛЮЧОВИЙ ЕЛЕМЕНТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

© Єсімов С., 2016

Розглянуто теоретичні та прикладні аспекти нормативно-правового регулювання доступу до інформації як ключового елемента громадського контролю. Проаналізовано принцип інформаційної відкритості, основні цілі державної інформаційної політики, національну нормативно-правову базу обмеження права на доступ до інформації, форми доступу до інформації, державні інформаційні ресурси. Визначено проблемні питання та запропоновано шляхи удосконалення нормативно-правової бази.

Ключові слова: інформація, доступ до інформації, обмеження права, форми доступу до інформації, державні інформаційні ресурси.

С. Есимов

ПРАВО НА ДОСТУП К ІНФОРМАЦІЇ – КЛЮЧЕВОЙ ЭЛЕМЕНТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Рассмотрено теоретические и прикладные аспекты нормативно-правового регулирования доступа к информации как ключевого элемента общественного контроля. Анализируются принцип информационной открытости, основные цели государственной информационной политики, национальная нормативно-правовая база ограничения права на доступ к информации, формы доступа к информации, государственные информационные ресурсы. Определены проблемные вопросы и предложены пути совершенствования нормативно-правовой базы.

Ключевые слова: информация, доступ к информации, ограничение права, формы доступа к информации, государственные информационные ресурсы.

S. Yesimov

THE RIGHT TO ACCESS TO INFORMATION – A KEY ELEMENT OF PUBLIC SCRUTINY

The article deals with the theoretical and practical aspects of regulation of access to information as a key element of public control. Analyzes the principle of information openness, the main objectives of the state information policy, the national regulatory framework limits the right of access to information, form of access to information, public information resources. The identified issues and proposed ways to improve the regulatory framework.

Key words: information, access to information law limitation, forms of access to information, public information resources.

Постановка проблеми. В умовах формування суспільства, в якому інформація стає головною цінністю, неминуче повинна відбуватися переоцінка прав і обов'язків органів влади і громадян в інформаційній сфері. Як зазначає Т. Мендел, головне значення для гарантування реалізації вільного потоку інформації та ідей має визнання принципу, що державні органи володіють інформацією не для себе, в інтересах суспільства та від його імені [1, с. 33]. Інформація про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування становить особливий інтерес унаслідок її соціальної значущості. Це зумовлено самою специфікою функцій, покладених на ці органи. Нормотворча, управлінська та контрольна функції державного апарату характеризуються наявністю і обігом значного обсягу інформації, на основі якої готуються, приймаються та реалізуються державні рішення. Якість рішень у демократичній державі повинна забезпечуватися низкою заходів, основною з яких є система громадського контролю діяльності держави.

Аналіз дослідження проблеми. Теоретичним підґрунтям дослідження права на доступ до інформації як ключового елемента громадського контролю є роботи: В. Авер'янова, О. Бандурки, Ю. Битяка, Л. Білої, Т. Гуржія, Є. Додіна, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Кузьменко, Є. Курінного, В. Ортинського, О. Остапенка, С. Петкова, М. Тищенка та інших. Попри те, що праці зазначених авторів мають теоретичне та практичне значення в доктрині адміністративного та інформаційного права, право на доступ до інформації як ключовий елемент громадського контролю потребує дослідження.

Метою статті є дослідження нормативно-правового регулювання права на доступ до інформації як ключового елемента громадського контролю.

Виклад основного матеріалу. Пізнання закономірностей розвитку соціально-правових явищ ґрунтується на застосуванні наукових методів дослідження. Лише теорія, озброєна адекватними методами дослідження, може виконати поставлені перед нею завдання та функції. Розширення предметної сфери права, інформаційна насиченість галузей права, ускладнення завдань боротьби із правопорушеннями та інші чинники визначають необхідність і критичного осмислення відомих методів, і визначення меж їх застосування, вишукування можливостей виходу за межі усталених методів досягнення адміністративно-правових явищ [2, с. 6].

У сучасній науці інформаційного права право на доступ до інформації визначається як одне з інформаційних прав, що передбачає право кожного вільно збирати інформацію і право отримувати її від осіб, які володіють цією інформацією на законних підставах.

Поряд з цим поняттям існує поняття інформаційної відкритості органів державної влади, що означає таку організацію діяльності органів державної влади, за якої громадянам, їх об'єднанням, комерційним структурам, іншим державним органам забезпечується можливість отримувати необхідну та достатню інформацію про діяльність органів влади, прийняті рішення та іншу суспільно значущу інформацію, дотримуючись встановлених законами обмежень [3, с. 5].

Принцип інформаційної відкритості закріплено в установчих документах Європейського Союзу [4, с. 131]. Цей принцип виражається в доступності для громадян інформації, що становить суспільний інтерес або зачіпає особисті інтереси громадян; систематичному інформуванні громадян про передбачувані або прийняті рішення; здійсненні громадянами контролю за діяльністю державних органів, організацій і підприємств, громадських об'єднань, посадових осіб та прийнятих ними рішень, пов'язаних з дотриманням, охороною та захистом прав і законних інтересів громадян; створення умов для забезпечення громадян України наданням їм інформаційних послуг іноземного походження.

Специфіка діяльності органів влади полягає в постійному користуванні інформацією, в отриманні її із зовнішніх джерел, безпосередньо в її створенні. Суспільство зацікавлене в розвитку прозорості та відкритості державного управління. Надання доступу до інформації про державні органи розширює можливості оцінювати їхню діяльність. Доступність інформації про діяльність органів влади спрямована на забезпечення особистих інтересів індивідуума, пов'язаних з можливістю реалізувати права і свободи.

Доступ фізичних і юридичних осіб до інформації про діяльність органів влади є основою здійснення громадського контролю діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських, політичних та інших організацій, за станом економіки, екології й інших сфер суспільного інтересу. У переважній більшості випадків об'єктом правовідносин у сфері громадського контролю є інформація про діяльність того чи іншого суб'єкта публічної влади. Практично жодні суспільні відносини не обходяться без інформаційної взаємодії учасників.

Нормами міжнародного права встановлюється презумпція розкриття інформації державою як гарантія права на інформацію. Це означає обов'язок гарантувати право на інформацію та створення реальних і ефективних механізмів для його реалізації. Право на інформацію є ключовим інструментом для боротьби з корупцією. Кожній країні необхідна розумна система стримувань і противаг адміністративної влади, зокрема за допомогою права на інформацію і громадський контроль, який це право активізує [5].

Збільшення відкритості органів влади впливає на: демократизацію держави за рахунок інформаційної відкритості; підвищення ефективності діяльності державного апарату; ефективність громадського контролю.

В Україні реалізація права на отримання інформації розглядається як один з основних заходів щодо запобігання корупції, які передбачені Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки [5].

Правові гарантії доступу до інформації є юридичною основою системи антикорупційного контролю діяльності державних службовців з боку інститутів громадянського суспільства. Хоча відкритість не може бути абсолютною, вона повинна бути необхідною та достатньою. Для підтримки балансу принципово важливо дотримуватися певних обмежень, тобто обмеження доступу до інформації.

По-перше, обмеження права на інформацію має бути встановлено законом. Адекватно цій вимозі необхідно забезпечити доступність такого закону для громадян. Поняття доступності передбачає його ясність, несуперечність, відсутність зворотної сили. Нечіткі формулювання уможливають вибіркоче правозастосування, що ставить власників права на інформацію в нерівні умови.

По-друге, будь-яке обмеження повинно бути спрямовано на захист законних інтересів. Такі цілі обмеження доступу до інформації, як виняткова ситуація, яка може поставити державні органи або їхніх посадових осіб у невігідне становище, не можна ні приховано, ні безпосередньо класти в основу законного обмеження права на інформацію.

Доводи обґрунтування обмеження повинні відповідати поставленим цілям. Але, якщо мету можна захистити іншим способом, не пов'язаним з обмеженням права, перевагу необхідно віддати останньому. Специфіка інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування полягає в тому, що ці органи є власниками найбільшого обсягу суспільно значущої інформації, у яку, як правило, входять інші категорії інформації, що викликає підвищений суспільний інтерес через їхній вплив на всі сфери людської діяльності. Право на доступ до інформації є ключовим елементом громадського контролю [6, с. 89]. Громадський контроль є дієвим механізмом боротьби з негативними соціальними явищами.

Важливим елементом громадянського суспільства є забезпечення державою можливості для громадян ознайомитися з тією інформацією, на підставі якої органи влади прийняли те чи інше рішення. Посадова особа, розуміючи, що інформація про діяльність буде загальнодоступною, усвідомлює необхідність якісного виконання своїх обов'язків.

Забезпечення доступу зацікавлених осіб до інформації про діяльність органів влади спрямоване не тільки на реалізацію конституційного права громадян на інформацію, але й на досягнення цілей підвищення якості державного управління; забезпечення прозорості процедур прийняття управлінських рішень; створення системи громадського контролю над діяльністю влади; забезпечення соціальної відповідальності влади; створення умов для боротьби з корупцією та правовим нігілізмом. У юридичній літературі переважно оперують поняттями відкритості, гласності, публічності та прозорості. У галузевому законодавстві зазначені поняття застосовують як основоположні принципи.

Поряд з вказаними поняттями вживають термін “транспарентність”. Цей термін використовується у міжнародній практиці й тісно пов’язаний з публічністю, відкритістю, доступом до інформації, але, по суті, найближчий до термінів “прозорість” та “доступність”. Відкритість органів державної влади, а отже, й інформованість суспільства забезпечуються ухваленням законодавчих актів про доступ до інформації, що передбачають механізми доступу.

Конституція закріплює право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію будь-яким законним способом. Відповідно до ст. 32 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов’язані забезпечити кожному можливість ознайомлення з документами і матеріалами, які безпосередньо зачіпають його права і свободи, якщо інше не передбачено законом.

Громадяни України мають право звертатися особисто, а також направляти індивідуальні та колективні звернення, електронні петиції до державних органів та органів місцевого самоврядування [7]. Ці норми є базовими для забезпечення свободи інформації, відкритості державних органів, органів місцевого самоврядування, прозорості процедур і гласності прийнятих ними рішень. Принцип свободи пошуку, отримання та поширення інформації, закріплений в Конституції України, відтворює норму ст. 19 Загальної декларації прав людини. Поряд з цим, Стратегія кібербезпеки України ставить дотримання конституційного права людини та громадянина щодо отримання інформації та користування нею на перше місце серед національних інтересів України в інформаційній сфері [8].

Ще один основний документ – Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні ставить перед органами влади завдання щодо забезпечення високого рівня доступності для населення інформації та технологій, вдосконалення системи державних гарантій конституційних прав у інформаційній сфері [9].

Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” передбачає порядок надання інформації про діяльність органів виконавчої влади засобів масової інформації. Постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” затверджено перелік відомостей, обов’язкових для розміщення в інформаційних системах загального користування. На органи виконавчої влади покладаються обов’язки забезпечення доступу громадян і організацій до інформації про діяльність, на підставі своєчасного та регулярного розміщення інформаційних ресурсів у інформаційних системах у мережі Інтернет. Зазначені документи закладають основу державної інформаційної політики.

Основні цілі державної інформаційної політики такі:

- розвиток орієнтованого на інтереси людей, відкритого, правового інформаційного суспільства, в якому в кожного була б можливість створювати інформацію та знання, мати доступ до них;
- використання потенціалу інформації для досягнення цілей соціально-економічного та культурного розвитку країни, поліпшення якості життя;
- зміцнення єдиного інформаційного простору країни, мінімізація регіонального “цифрового розриву” на основі інформаційної інтеграції регіонів і подолання “цифрового розриву” між різними групами і верствами суспільства.

Базовими нормативно-правовими актами, які гарантують доступ громадян до інформації, що становить суспільний інтерес, є закони: “Про інформацію”; “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”; “Про доступ до судових рішень”; “Про доступ до публічної інформації”, “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”.

У Законі України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ “Про інформацію” закладено основні положення права на інформацію, підкреслено свободу пошуку та отримання будь-якої інформації в будь-яких формах і з будь-яких джерел за умови дотримання вимог закону. Відзначена важлива гарантія – особа, яка бажає одержати доступ до такої інформації, не зобов’язана доводити необхідність її отримання. Закон передбачає дві форми доступу до інформації: надання та

поширення. Під наданням інформації розуміють дії, спрямовані на отримання інформації певним колом осіб або передавання інформації певному колу осіб. Поширення інформації – дії, спрямовані на отримання інформації невизначеним колом осіб або передавання інформації невизначеному колу осіб.

Закон “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” регулює відносини, що виникають у зв’язку з поширенням державними засобами масової інформації матеріалів або повідомлень про діяльність органів державної влади України та суб’єктів України. Він передбачає поширення обов’язкового мінімуму інформації та безпосередню присутність представників засобів масової інформації на засіданнях органів влади.

У вказаному Законі визначено способи забезпечення доступу до інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування: оприлюднення (опублікування) державними органами та органами місцевого самоврядування інформації про свою діяльність у засобах масової інформації; розміщення державними органами та органами місцевого самоврядування інформації про свою діяльність у мережі Інтернет; розміщення державними органами та органами місцевого самоврядування інформації про свою діяльність у приміщеннях цих органів, і в інших відведених для цих цілей місцях; ознайомлення користувачів з інформацією про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування через бібліотечні й архівні фонди; присутність громадян, зокрема представників юридичних осіб, громадських об’єднань, державних органів і органів місцевого самоврядування, на засіданнях колегіальних державних і місцевих органів, на засіданнях органів місцевого самоврядування; надання користувачам на їхній запит інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування; іншими способами, передбаченими законами й іншими нормативно-правовими актами. Перші три, а також п’ятий способи належать до форм поширення інформації, а четвертий і шостий способи – до форм надання інформації. Нормативно-правовими актами державних органів можуть бути встановлені й інші способи доступу. Доступ до інформації про діяльність органів влади повинен забезпечувати можливість отримати інформацію за запитом і є обов’язком поширювати певну її частину серед необмеженого кола осіб.

У законодавстві поряд з описаними формами забезпечення доступу до інформації використовується термін “розкриття інформації”. Власник інформації має право визначати режим доступу до такої інформації. Ознаки розкриття інформації такі: відбувається на підставі вимог нормативного акта; доступ до інформації, що розкривається, не обмежений положеннями нормативно-правового акта, а лише волею власника інформації; здійснюється для забезпечення суспільних інтересів.

Вимоги щодо розкриття інформації можна знайти в багатьох нормативних правових актах, наприклад: Закони України від 23.02.2006 р. № 3480-IV “Про цінні папери і фондовий ринок” (Розділ V “Розкриття інформації на фондовому ринку”; від 05.07.2012 р. № 5080-VI “Про інститути спільного інвестування” (Розділ VII “Розкриття інформації про діяльність інституту спільного інвестування”); від 07.12.2000 р. № 2121-III “Про банки і банківську діяльність” (ст. 62. “Порядок розкриття банківської таємниці”) та ін.

Тому доцільно зарахувати “розкриття інформації” до форм забезпечення доступу до інформації та закріпити в Законі України “Про інформацію”, виклавши у такій редакції: “Розкриття інформації – це забезпечення її доступності всім зацікавленим в цьому особам незалежно від цілей отримання такої інформації відповідно до вимог закону”.

Закон України “Про доступ до судових рішень” покликаний врегулювати відносини щодо забезпечення усіх громадян інформацією про діяльність судової гілки влади. Основні цілі закону – забезпечити відкритість діяльності судів, активне використання інформаційних технологій, об’єктивне інформування громадян і структур громадянського суспільства.

Імплементуючи міжнародно-правові акти, у вітчизняному законодавстві з ухваленням Закону України “Про доступ до публічної інформації” реалізували презумпцію відкритості інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування. Винятком з презумпції є інформація, зарахована до державної таємниці або іншої таємниці, що спеціально охороняється

законом. Законом встановлені принципи достовірності інформації та своєчасності надання; свободи поширення інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування; дотримання прав громадян на недоторканність приватного життя, особисту та сімейну таємницю, захист честі й ділової репутації, права організацій на захист їхньої ділової репутації під час надання інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування. Дія цього закону поширюється на відносини, пов'язані із забезпеченням доступу користувачів до інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічної адміністрації, розширюючи коло структур, до інформації яких доступ можливий. Це не тільки органи державної влади та місцевого самоврядування, але й державні та муніципальні установи, юридичні особи публічного права – всі структури, які фінансуються з державного бюджету, виконують публічні функції [10].

Ведення державних інформаційних ресурсів і їх надання користувачам є за характером державною функцією, яку повинні здійснювати органи державної влади. Однак на практиці органи державної влади інколи делегують ведення державних інформаційних ресурсів своїм підвідомчим організаціям, які є не органами влади, а суб'єктами господарювання.

Відповідно до ст. 16 Закону України 11.01.2001 р. № 210-III “Про захист економічної конкуренції” органам влади та органам місцевого самоврядування заборонено делегування окремих владних повноважень об'єднанням, підприємствам та іншим суб'єктам господарювання, якщо це призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції. Наділення підвідомчих органу державної влади організацій функцією з ведення державних інформаційних ресурсів, на нашу думку, суперечить законодавству про захист економічної конкуренції.

Платність доступу до інформації про діяльність органів влади є одним аспектом, який може розглядатися як обмеження доступу до інформації. Факт внесення плати за надання інформації може істотно обмежити рівний доступ до інформації. Питання про платність надання доступу до інформації в науковій літературі є дискусійним.

Одна група дослідників вважає, що не можна ототожнювати загальнодоступність з безоплатністю доступу, оскільки накопичення і структурування інформаційних ресурсів – завдання, достатньо дороге [11, с. 29]. З іншого боку, можна припустити, що встановлення платного режиму поширення даних само по собі є чинником обмеження доступу до відповідних інформаційних масивів всупереч приписам Конституції України, оскільки високий розмір плати за поширення інформації може бути завуальованою формою обмеження законних прав громадян на доступ до неї.

На безкоштовній основі повинна надаватися інформація, яку надає державний орган, орган місцевого самоврядування в усній формі, розміщує в мережі Інтернет, у відведених для розміщення інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування місцях; що зачіпає права та встановлені законодавством України обов'язки зацікавленого користувача інформацією, інша встановлена законом інформація про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування.

Плата за надання інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування стягується в разі її надання на запит, якщо обсяг інформації, що запитується та отримується, перевищує визначений Кабінетом Міністрів України обсяг інформації, що надається на безкоштовній основі. Порядок справляння плати встановлює Кабінет Міністрів України. Водночас Закон України “Про інформацію” не містить відомостей щодо встановлення плати за надання державним органом або органом місцевого самоврядування інформації про свою діяльність, що, на нашу думку, можливо лише у випадках і на умовах, які встановлені законами.

Розглянемо приклад, коли стягування плати за доступ до інформації видається не просто невідповідним, але і необґрунтованим і незаконним у принципі. Правилами ведення Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР) і надання відомостей, що містяться в ньому, передбачена плата під час отримання інформації щодо реєстрації та ліквідації громадського об'єднання і в письмовій формі, і у вигляді віддаленого

доступу до відомостей з реєстру, розміщеного в мережі Інтернет. Застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій для забезпечення права на доступ до інформації покликане спростити процес взаємодії громадян з органами влади, зробити державні послуги доступнішими і дешевшими для громадян. На нашу думку, відомості щодо громадських формувань з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань повинні надаватися на безкоштовній основі, оскільки інформація з Реєстру громадських об'єднань надається у безоплатній формі.

Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” вводить поняття офіційного сайту органу державної влади та місцевого самоврядування. Під ним розуміють веб-сайт в інформаційно-телекомунікаційній мережі Інтернет, що містить інформацію про діяльність державного органу або органу місцевого самоврядування, в електронну адресу якого входить доменне ім'я, права на яке належать державному органу або органу місцевого самоврядування.

Постанова вказує, що інформація про державні органи, розміщена в мережі Інтернет, повинна містити інформацію про орган: найменування, структуру, поштову адресу, адресу електронної пошти, номери телефонів довідкових служб; відомості про повноваження, завдання, функції структурних підрозділів із зазначенням нормативних правових актів, які їх визначають (така сама інформація надається про підвідомчі організації); відомості про керівників державних органів та органів місцевого самоврядування, його структурних підрозділів; переліки інформаційних систем, банків даних, реєстрів, реєстрів, що є у віданні державного органу, органу місцевого самоврядування, підвідомчих організацій; відомості про засновані засоби масової інформації.

Переваги мережі Інтернет щодо забезпечення інформаційної відкритості органів влади можуть використовуватися ширше, якщо створити для користувачів найсприятливіші умови, зокрема збільшити кількість точок доступу (wi-fi) до державних інформаційних ресурсів.

Існують проблеми у контексті реалізації права громадян на доступ до інформації і у такого розвиненого правового інституту, як звернення до органів влади. Конституцією України гарантовано право звертатися особисто, направляти індивідуальні, колективні звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування. Право громадян на звернення у електронній формі й електронні петиції передбачено Законом “Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції” [4].

Заявою є прохання громадянина про сприяння в реалізації його конституційних прав і свобод або конституційних прав і свобод інших осіб, або повідомлення про порушення законів та інших нормативних правових актів, недоліки в роботі державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб, або критика діяльності зазначених органів і посадових осіб. Державний орган, орган місцевого самоврядування або посадова особа за спрямованим у встановленому порядку запитом державного органу, органу місцевого самоврядування або посадової особи, які розглядають звернення, зобов'язані протягом десяти днів надавати документи і матеріали, необхідні для розгляду звернення, за винятком документів і матеріалів, в яких містяться відомості, що становлять державну або іншу охоронювану законом таємницю, і для яких встановлено особливий порядок надання. Поряд зі способами доступу законодавство передбачає різні форми запиту. Основна форма – письмова, але допускається й усна (під час особистого прийому або по телефону) та різновид письмового запиту – запит в електронній формі. Форма надання інформації повинна бути зручна споживачеві інформації. Від вибраної форми запиту залежить і форма відповіді на запит. На усний запит інформація надається також в усній формі, а у разі подавання письмового запиту відповідь повинна бути надана в письмовій формі упродовж десяти днів від дня отримання зазначеного запиту. Право на звернення до органів влади мають не тільки громадяни України, але й організації. Водночас Закон “Про звернення громадян” спрямований переважно на захист інтересів громадян і на організації не поширюється.

Відповідно до законодавства, громадяни мають право направляти індивідуальні та колективні звернення. Але поняття колективного звернення в законодавстві не розкрито. Конституція України та Закон України “Про звернення громадян” допускають направлення колективного звернення

громадянами в органи влади, проте не дають цьому поняттю ніякого визначення і не регламентують особливий порядок формування колективного звернення. Законодавство передбачає два класичні способи звернення громадян та організацій до органів влади: усно та письмово. Право на звернення в письмовому вигляді можна реалізувати двома способами: направивши звернення на паперовому носії та в електронній формі.

Практика ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” полягає у розвитку системи механізмів і принципів, що забезпечують ефективну взаємодію влади та громадянського суспільства, формування культури взаємодії, пошуку компромісів і взаємовигідних рішень [12]. Органи влади повинні активно сприяти прозорості та відкритості діяльності Кабінету Міністрів України. Відкритість безпосередньо веде до розвитку правової держави та громадянського суспільства загалом [13]. Будь-які свідомі ускладнення доступу до інформації без законної підстави мають бути закріплені як відповідні правопорушення, а сумлінних виконавців обов’язку надання відомостей необхідно заохочувати. Реалізовані програми соціально-економічного розвитку та реформування системи державного управління передбачають заходи, спрямовані на: підвищення кваліфікації державних службовців та рівня технічної оснащеності державної служби; забезпечення інформаційної відкритості та прозорості процедур розроблення та прийняття державних рішень, реалізації прав громадян на доступ до інформації про діяльність органів державної влади; формування сучасної телекомунікаційної інфраструктури на території країни [14, с. 44].

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що аналіз фактичного стану регулювання доступу до інформації, згідно з нормами міжнародного законодавства, дає змогу сформулювати декілька принципів, які повинен враховувати вітчизняний законодавець, регулюючи це питання. Одним з них є презумпція відкритості – органи влади зобов’язані надати запитувану інформацію, якщо немає законних підстав для відмови в наданні необхідних відомостей. Відмовляючи в наданні відомостей, органи влади зобов’язані вказати на підставу відмови і її законність. Обов’язкове оприлюднення інформації означає доведення інформації до загального відома та інше поширення органами влади відомостей, що становлять громадський інтерес. Опублікування ключових відомостей про діяльність органів влади повинно стати регулярною та повсюдною практикою. Для такої форми поширення треба використовуватися всі можливі шляхи, зокрема, інформаційні технології. Крім того, повинен бути встановлений вичерпний перелік винятків з презумпції відкритості інформації. Одним з основних критеріїв відмови в наданні інформації має бути заподіяння шкоди або загроза безпеці держави.

1. Тоби Мендел. *Свобода информации: Сравнительное правовое исследование* / Мандел Т. – 2-изд., исправ. и допол. – Paris, UNESCO, 2008. – 176 с. 2. Ортинський В. *Новітні методи дослідження адміністративно-правових явищ* / В. Ортинський // *Вісник Національного університету “Львівська політехніка”*. Серія: *Юридичні науки*. – 2014. – № 782. – С. 5–9. 3. Ортинський В. Л. *Удосконалення державної політики у сфері інформаційних технологій у контексті діяльності органів виконавчої влади* / В. Л. Ортинський // *Вісник Національного університету “Львівська політехніка”*. Серія: *Юридичні науки*. – 2016. – 2014. – № 801. – С. 3–8. 4. Пилаєва В. М. *Наукові підходи до визначення принципу транспарентності у діяльності органів виконавчої влади у вітчизняному адміністративному праві* / В. М. Пилаєва // *Право і суспільство*. – 2016. – № 2 частина 2. – С. 128–132. 5. *Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>]. 6. Макагонюк Ю. *Реалізація права на доступ до публічної інформації у сфері екології* / Ю. Макагонюк // *Національний юридический журнал: теорія і практика*. – 2015. – Декабрь. – С. 88–93. 7. *Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та*

електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 35. – Ст. 341. 8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року “Про Стратегію кібербезпеки України”: Указ Президента України від 15.03.2016 р. № 96/2016 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96/2016#n11>]. 9. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>]. 10. Стадник Р. І. Відкритість органів влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Р. І. Стадник. // Сайт Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів. Березень 17, 2015 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://police-access.info/2015/03/vidkrytist-orhaniv-vlady-v-konteksti-zakonodavstva-pro-dostup-do-publichnoji-informatsiji/>]. 11. Коваленко Л. П. Правовий захист громадян на доступ до інформації / Л. П. Коваленко // Інформація і право. – 2015. – № 2(14). – С. 26–31. 12. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2014–2015 роках”: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 1176-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1176-2014-%D1%80>]. 13. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>]. 14. Мороз Н. С. Державна інформаційна політика України у сфері інформатизації діяльності органів державної влади / Н. С. Мороз // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Серія: Юридичні науки. – 2015. – № 825. – С. 42–47.

REFERENCES

1. Tobi Mendel. *Svoboda informacii: Sravnitel'noe pravovoe issledovanie [Freedom of information: A Comparative legal survey.]*. Paris, UNESCO Publ., 2008. – 176 p. 2. Orty'ns'ky'j V. Novitni metody` doslidzhennya administraty`vno-pravovy`x yavy`shh (The newest methods of research of administrative-legal phenomena), *Herald of National University "Lviv Polytechnic". Series. Legal science*, 2014, Vol. 782, pp. 5–9. 3. Orty'ns'ky'j V. L. Udoskonalennya derzhavnoyi polity`ky` u sferi informacijny`x tehnologij u konteksti diyal`nosti organiv vy`konavchoyi vlady` yavy`shh (The improvement of the state policy in the sphere of information technologies in the context of the activities of the Executive authorities of the phenomena), *Herald of National University "Lviv Polytechnic". Series. Legal science*, 2014, Vol. 801, pp. 3–8. 4. Py`layeva V. M. Naukovi pidxody` do vy`znachennya pry`ncy`pu transparentnosti u diyal`nosti organiv vy`konavchoyi vlady` u vitchy`znyanomu administraty`vnomu pravi (Scientific approaches to the definition of the principle of transparency in the activities of the Executive branch in domestic administrative law), *Law and society*, 2016, Vol. 2 (2), pp. 128–132. 5. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi programy` shhodo realizaciyi zasad derzhavnoyi anty`korupcijnoyi polity`ky` v Ukrayini (Anty`korupcijnoyi strategiyi) na 2015–2017 roky` [About approval of the State program on implementation of the principles of state anticorruption policy in Ukraine (Anticorruption strategy) for the years 2015–2017]. Resolution Of The Cabinet Of Ministers Of Ukraine on April 29, 2015. Availadle at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>. 6. Makagonyuk Yu. Realizaciya prava na dostup do publichnoyi informaciyi u sferi ekologiyi (The realization of the right to access to public information in the sphere of ecology). *National law journal: theory and practice.*, 2015, pp. 88–93. 7. Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayiny` “Pro zvernennya gromadyan” shhodo elektronnoho zvernennya ta elektronnoyi pety`ciyi [On appeals of citizens" on e-applications and e-petitions]. *The law of Ukraine on July 02, 2015*. 8. Pro rishennya Rady` nacional`noyi bezpeky` i oborony` Ukrayiny` vid 27 sichnya 2016 roku “Pro Strategiyu kiberbezpeky` Ukrayiny`” [The decision of the Council of national security and defense of Ukraine from 27 January 2016 "On the cybersecurity Strategy of Ukraine"]. Decree of President of Ukraine on March 15, 2016. Availadle at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96/2016#n11>.

9. Pro sxvalennya Strategiyi rozvy`tku informacijnogo suspil`stva v Ukraini [About approval of Strategy of development of information society in Ukraine]. The Cabinet of Ministers Resolution Ukraine on May 15, 2013. Availadle at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>. 10. Stadny`k R. I. Vidkry`tist` organiv vlady` v konteksti zakonodavstva pro dostup do publichnoyi informaciyi [The openness of the authorities in the context of legislation on access to public information]. The website of the Association of Ukrainian monitors of observance of human rights in law enforcement on March 17, 2015. Availadle at: <http://police-access.info/2015/03/vidkrytist-orhaniv-vlady-v-konteksti-zakonodavstva-pro-dostup-do-publichnoji-informatsiji/>. 11. Kovalenko L. P. Pravovy`j zaxy`st gromadyan na dostup do informaciyi [Legal protection of citizens to access information]. *Information and the right*, Vol. 2 (14), pp. 26–31. 12. Pro zatverdzhennya planu dij iz vprovadzheniya Iniciaty`vy` “Partnerstvo “Vidkry`tyj Uryad” u 2014–2015 rokax” [On approval of the action plan to implement the Initiative "Partnership "open Government" in 2014–2015"]. The Cabinet of Ministers Resolution Ukraine on November 26, 2014. Availadle at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1176-2014-%D1%80>. 13. Pro spry`yannya rozvy`tku gromadyans`kogo suspil`stva v Ukraini [On the promotion of civil society development in Ukraine]. Decree of President of Ukraine on February 26, 2016. Availadle at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>. 14. Moroz N. S. Derzhavna informacijna polity`ka Ukrainy` u sferi informaty`zacyi diyal`nosti organiv derzhavnoyi vlady` Ukraini [State information policy of Ukraine in the sphere of Informatization of public authorities]. *Herald of National University "Lviv Polytechnic". Series. Legal science*, 2015, Vol. 825, pp. 42–47.