

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування

**КРИКЛИВЕНКО ІРИНА СЕРГІЇВНА**

**ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ ГАРАНТОВАНОГО  
КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ОСОБИ НА ІНФОРМАЦІЮ В  
ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Цінність інформації важко переоцінити. Ще у далекому 1836 році брати Ротшельди довели своє кредо «Хто володіє інформацією, той володіє світом», отримавши за один день на англійській фондовій біржі 40 мільйонів фунтів стерлінгів. Це вдалося завдяки тому, що вони єдині у Лондоні знали про поразку Наполеона при Ватерлоо.

В сучасному світі інформація стає чи не найбільшим скарбом. Проте, в силу нематеріальності такого блага постала необхідність в захисті права людини на інформацію. Таке право є одним із фундаментальних прав людини, яке забезпечує розвиток особистості, функціонування правової держави, розвиток та становлення громадянського суспільства, і є передумовою існування демократичного устрою держави. Можливість особи вільно отримувати інформацію є одним з критеріїв визначення рівня демократичності суспільства, дотримання загально визнаних у світі прав і свобод людини та громадянина. Особливо актуальним забезпечення надання та оприлюднення інформації набуває в умовах глобалізації, коли інформація є фактично одним з основних чинників, що впливають на розвиток сучасних суспільних відносин.

Україна поставила за мету – інтегруватися у євроспільноту. Час Радянського союзу пройшов, тому державні органи, переймаючи досвід зарубіжних країн, також прагнуть до відкритості та прозорості. Звісно, оскільки раніше така тенденція була не притаманна державному апарату, Україні необхідно напрацьовувати систему гарантій та свобод. Саме тому гарантування конституційного права людини на доступ до публічної інформації є актуальним питанням в роботі органів державної влади.

Водночас, відзначаючи вагомий вклад теоретиків у розвиток наукових розробок окремих аспектів права на публічну інформацію, слід відзначити, що недостатньо досліджуваним є питання на реалізації права людини на доступ до такої інформації. Саме така прогалина зумовила вибір теми дослідження.

Дослідженням окремих питань права доступу особи до інформації у публічному управлінні займалися різні вчені, такі як: Е.Е. Аблякімова, Ю. Безверза, С.С.Влащенко, К.Г. Волинка, Л.П. Горбата, Н.В. Грицяк, М. Гуцин, М. Демкова, Н.К. Дніпренко, Н.В. Кашинська, Н. Костова, М.Є. Литвин, М. Макарова, Т. Мендел, Д. Котляр, В.П. Паліюк, Ю.Б. Пігарев, С. А. Ковбасюк, Ю.М. Сидорчук, Є.П. Тептюк, А.В. Цибульська, М. Цуркан, Л.Г. Чистоклетов, В.Й. Шишко та ін. Однак, незважаючи на значні напрацювання дослідників, існує ряд невирішених теоретичних і практичних питань щодо покращення реалізації самого механізму реалізації права особи на доступ до публічної інформації. Це зумовлено динамічністю і розвитком інформаційних відносин у світі, зміною соціально-політичних, фінансово-економічних й інноваційно-технологічних умов тощо.

**Мета та завдання дослідження.** Метою магістерської роботи є визначити способи отримання інформації громадянами в сфері публічного управління, зокрема, такі як запит та звернення громадян.

Для досягнення мети дослідження було поставлено та вирішено такі завдання:

- з'ясувати нормативно-правовий вимір конституційного права на доступ до публічної інформації;
- визначити поняття інформації та її видів;
- розглянути зарубіжний та український досвід забезпечення доступу до публічної інформації;
- ознайомитись із інструментами доступу до публічної інформації, такими як запит та звернення;
- окреслити механізми захисту права особи на інформацію в суді;
- виявити сутність сучасних глобальних тенденцій розвитку можливостей доступу до інформації у публічному управлінні;
- узагальнити основні напрями вдосконалення механізмів доступу громадян до інформації про діяльність органів публічного управління в Україні.

*Об'єкт дослідження* – правовий режим доступу особи на інформацію.

*Предмет дослідження* – практична реалізація гарантованого конституційного права особи на інформацію в публічному управлінні

**Методи дослідження.** Для реалізації мети й завдань дослідження використовувався комплекс сучасних загальнонаукових принципів, підходів і спеціальних методів. Системний підхід дозволив розглянути понятійний апарат зокрема, визначити які з визначень видів інформації є більш загальними, а які є більш вузькими поняттями. Науково-прикладний підхід допоміг автору визначити та науково обґрунтувати ідеї та уроки зарубіжного досвіду для української практики, трансформувати їх у відповідні варіанти практичної реалізації, урахувавши існуючу ситуацію в державі. Порівняльний метод допоміг зіставити основні принципи роботи державних органів в зарубіжних країнах та Україні щодо доступу особи до публічної інформації, виявити спільне та відмінне, визначити переваги та недоліки. Проблемний метод допоміг окреслити комплекс проблем, що заважають особі швидко та безперешкодно отримувати інформацію від органів держави.

**Наукова новизна одержаних результатів** зумовлена тим, що дане дослідження є спробою комплексного аналізу механізмів реалізації права особи на інформацію у публічному управлінні, а також визначення шляхів покращення практичної реалізації даного права особи в Україні, спираючись на зарубіжний досвід, зокрема в умовах євроінтеграції. Зокрема, *уточнено* ключові поняття дослідження відповідно до українського законодавства та змін, що у ньому відбулися; *обґрунтовано* механізми надання доступу до інформації у сфері публічного управління в інших державах, що може бути використано Україною як певний досвід модернізації власного існуючого механізму; *сформульовано* відповідні рекомендації щодо покращення механізмів доступу до публічної інформації в Україні зважаючи на тенденцію до діджиталізації.

**Практичне значення одержаних результатів.** Матеріали дослідження можуть бути використані для подальшого науково-теоретичного дослідження шляхів покращення законодавства в Україні; у правотворчості – для вдосконалення чинного вітчизняного законодавства щодо права доступу особи до інформації у державному управлінні з метою подолання колізійності правових норм та для вдосконалення механізмів реалізації прав у цій сфері; у практичній діяльності – для тісної співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування, науково-дослідних установ та громадськості задля проведення інформаційно-просвітницької, роз'яснювальної та експертно-консультативної роботи, спрямованої на підвищення кваліфікації працівників та громадськості; у навчальному процесі з підготовки фахівців з державного управління.

**Публікації.** За темою магістерської роботи опубліковано 1 матеріали наукової конференції, що відображають основні положення дослідження.

**Структура роботи** зумовлена її метою та завданнями і складається зі вступу, трьох розділів, семи підрозділів, висновків, списку використаних джерел (73 найменування), додатків. Загальний обсяг її становить 92 сторінки, з них основного тексту – 81 сторінка.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів магістерської роботи; зазначено структуру та обсяги роботи.

У **першому розділі** *«Теоретичні основи дослідження»* окреслено загальні аспекти дослідження права особи на доступ до інформації у публічному управлінні.

*Підрозділ 1.1. «Нормативно-правовий вимір конституційного права на доступ до інформації у публічному управлінні»* окреслено законодавчу базу,

що є підґрунтям для реалізації права особи на доступ до публічної інформації. Визначено, що дане питання досить чітко та прогресивно висвітлено у національному законодавстві та міжнародно-правових актах, ратифікованих нашою державою. Виявлено, що норми Закону України «Про доступ до публічної інформації» відображають більшість міжнародних принципів доступу особи до інформації, такі як відкритість інформації, швидкість доступу, можливість оскаржити дії розпорядників інформації до вищестоячого органу чи суду тощо.

У підрозділі 1.2. *«Поняття інформації та її види»* визначено поняття і сутність інформації та видів інформації. З'ясовано, що поняття інформації включає в себе публічну інформацію. Виявлено основні ознаки публічної інформації та види інформації із обмеженим доступом. Зокрема, розглянуто поняття службової та таємної інформації, їх особливості та види.

У підрозділі 1.3. *«Зарубіжний досвід забезпечення доступу громадян до інформації в публічному управлінні»* висвітлено зарубіжний досвід забезпечення громадян доступу до публічної інформації. З'ясовано, що питанням доступу до інформації загалом, та публічної інформації зокрема, міжнародна спільнота почала цікавитись ще з 50х років минулого століття. Наразі майже всі демократичні країни мають спеціалізовані закони про доступ особи до інформації у публічному управлінні.

У другому розділі *«Механізми та інструменти реалізації права особи на інформацію»* проаналізовано окремі аспекти засобів отримання особи інформації від органів державного управління та способів оскарження їх дій в разі неотримання відповіді або отримання відповіді не в повному обсязі.

У підрозділі 2.1. *«Запит та звернення громадян як інструмент доступу до інформації у публічному управлінні»* охарактеризовано запит і звернення як основні інструменти реалізації активного права особи на доступ до публічної інформації. Також розглянуто оприлюднення інформації державними органами як пасивний спосіб отримання інформації громадянами, зокрема, проаналізовано статистику наповнення вебсайтів

державних органів за останні два з половиною роки. Виявлено позитивну динаміку доступності та інформаційної наповненості веб порталів органів виконавчої влади. З'ясовано, правову природу запиту та звернення на отримання інформації, виявлено основні спільні риси та відмінності завдяки порівняльній таблиці. Підсумовано, що тенденцією глобальної діджиталізації доступ до публічної інформації у державному управлінні може здійснюватися і у електронному вигляді, але неможливий без таких інструментів як запит та звернення громадян до відповідних державних органів, які мають владні повноваження..

У підрозділі 2.2. *«Механізми захисту права особи на інформацію в суді»* виявлено способи захисту права особи на доступ до публічної інформації, а саме: оскарження до вищестоячого органу та до суду. Проаналізовано статистику розгляду адміністративними судами справ категорії «щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації». Узагальнено, що спостерігається динаміка росту кількості надходжених справ даної категорії, а також динаміка росту задоволених позовів даної категорії. Підсумовано, що ефективний спосіб захисту повинен забезпечити поновлення порушеного права, бути адекватним наявним обставинам та виключати подальше звернення особи до суду за захистом порушених прав.

У третьому розділі *«Проблеми та механізми модернізації практичної реалізації права особи на інформацію у публічному управлінні»* запропоновано напрями покращення способів та засобів реалізації права особи на публічну інформацію.

У підрозділі 3.1. *«Сучасні глобальні тенденції розвитку можливостей доступу до інформації про діяльність органів публічного управління в Україні»* окреслено основні напрями та способи захисту права особи на доступ до публічної інформації у світі. Виявлено, що тенденція, яка з часом лише посилюється – це дотримання принципу відкритості органів влади. Цей принцип, визначений одним з основних принципів європейського

адміністративного простору «доброго врядування» для всіх держав-членів Європейського Союзу. Узагальнено основні положення підписаної, проте, досі не ратифікованої конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. Визначено, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» в повній мірі відповідає сучасним світовим тенденціям в сфері доступу до публічної інформації.

*У підрозділі 3.2. «Основні напрями вдосконалення механізмів доступу громадян до інформації про діяльність органів публічного управління в Україні» запропоновано шляхи вдосконалення механізмів доступу громадян до публічної інформації. Зокрема, узагальнено такі способи подолання існуючих на сьогодні проблем в царині доступу до публічної інформації як: створення експертної робочої групи для подолання колізійності національного законодавства, контроль за розглядом скарг на дії розпорядників інформації, проведення освітньої роботи серед розпорядників інформації тощо.*

## **ВИСНОВКИ**

Результати проведеного дослідження дають змогу зробити наступні висновки та рекомендації:

1. З'ясовано нормативно-правовий вимір конституційного права на доступ до інформації, що має такі особливості.

По-перше, більшість нормативно-правових актів в сфері доступу до публічної інформації були прийняті до 2015 року. Подальший розвиток законодавства в цій сфері зводиться до узгодження норм у суміжних законах або до прийняття підзаконних нормативно-правових актів.

По друге, положення та норми законів про доступ до інформації досить сучасні та інноваційні і відповідають більшості міжнародно-правих норм.

2. Визначено поняття інформації та її видів. Зокрема, автор приходиться до висновку, що понятійна база, на жаль, має колізійні ознаки та не



повністю узгоджена. Крім того, в ході дослідження виявлено, що у Законі України «Про захист персональних даних» є посилання на Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», який втратив чинність. Автором запропоновано викласти положення закону, замінивши нечинний закон на чинний. Ще однією проблематикою в сфері доступу особи до інформації є те, що хоча в законодавстві чітко прописано ознаки так званого «трискладового тесту», проте, немає чіткого визначення, наприклад, поняття «суспільний інтерес», що ускладнює роботу з нормативною базою.

3. Розглянуто зарубіжний та український досвід забезпечення доступу до публічної інформації та визначено такі особливості: 1) майже все демократичні країни Європи, а також США, мають спеціальний закон про доступ до публічної інформації в тій чи іншій його варіації; 2) національні особливості накладають відбиток на національне законодавство; 3) більшість країн світу притримуються основоположних міжнародних принципів забезпечення досутупу особи до інформації.

4. Ознайомлено із інструментами доступу до публічної інформації, такими як запит та звернення. Зауважимо, що запит та звернення не єдині інструменти доступу особи до інформації в публічному управлінні. Існує також так званий пасивний спосіб доступу – ознайомлення із оприлюдненою інформацією. Автором проведено аналіз наповненості сайтів органів виконавчої влади, спираючись на дані Держкомтелерадіо, а також проведено порівняння запиту та звернення як основних засобів реалізації права особи на інформацію. Виявлено, що незважаючи на свою схожість, запит та звернення мають різну правову природу і тягнуть за собою різні права та обов'язки для сторін.

5. Окреслено механізми захисту права особи на інформацію в суді. В ході дослідження проаналізовано статистику розгляду адміністративними судами справ категорії «забезпечення права особи на доступ до публічної інформації». Визначено спосіб оскарження ненадання відповіді на звернення чи запит а також процедуру розгляду даної категорії справ судом. Розглянуто

практику розгляду справ щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації судами вищих інстанцій та визначено, що судова практика здебільшого приймає сторону позивача – запитувача інформації, права якого порушено.

6. Виявлено сутність сучасних глобальних тенденцій розвитку можливостей доступу до інформації у публічному управлінні. Проаналізувавши світові сучасні напрями розвитку міжнародного законодавства, можна визначити певні стандарти та принципи у сфері права на доступ до інформації. Зокрема, можна виділити такі:

- презумпція відкритості інформації. Обмеження доступу до інформації є радше винятком, аніж правилом. В разі, якщо лише частина запитуваної інформації має обмеження доступу, то розпорядник повинен надати відповідь в межах інформації, що є у вільному доступі;

- надана інформація має бути зрозумілою;
- державні органи мають постійно оновлювати та розміщувати інформацію щодо своєї діяльності у визначений законом спосіб;

- можливість оскаржити дії розпорядника до суду.

Таким чином, вважаємо, що в умовах сучасного рівня світової глобалізації розвиток України не можливий поза взаємодії з іншими країнами, особливо зважаючи на прагнення до вступу у Європейський союз.. Тому нам дуже важливо враховувати норми міжнародного та європейського права для ефективного функціонування й розвитку інформаційних відносин.

7. Узагальнено основні напрями вдосконалення механізмів доступу громадян до інформації про діяльність органів публічного управління в Україні. Автором визначено основні проблемні питання в забезпеченні права доступу особи до публічної інформації та надано рекомендації та зауваження для усунення існуючих проблем. Так, рекомендовано створити експертну групу з питань нагляду за дотриманням інформаційного законодавства та наділити її рядом повноважень щодо контролю та нагляду. Запропоновано

ввести семінари для поширення обізнаності серед як розпорядників, так і серед запитувачів інформації.

Отже, хоча в Україні існують певні проблеми із механізмами реалізації права особи на доступ до публічної інформації, проте ми маємо гарне законодавче підґрунтя для розвитку та вдосконалення.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ**

1. Тихоненко І. В. Феномен ідентичності держави як детермінанта формування геополітичних пріоритетів Пакистану // «Могилянські читання-2019»: досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти». ХХІІ всеукраїнська науково-методична конференція: тези доповідей Політична наука в Україні та зарубіжжі. Міжнародні відносини та світова політика, Миколаїв, 11-16 листопада 2019 р. / Миколаїв: Вид-во ЧНУ імені Петра Могили, 2019. С. 42-44.

## **АНОТАЦІЯ**

**Крикливенко І. С. Практична реалізація гарантованого конституційного права особи на інформацію у публічному управлінні – На правах рукопису.**

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

В магістерській роботі здійснено аналіз основних способів реалізації права особи на доступ до інформації у публічному управлінні.

Проведений аналіз вітчизняного законодавства з проблеми дослідження та розглянуто зарубіжний досвід доступу особи до публічної інформації. Визначено основні способи доступу особи до публічної інформації. Проведено порівняльний аналіз звернення та запиту на отримання

інформації. Охарактеризовано недоліки в реалізації права особи на доступ до інформації у сучасних реаліях.

Розглянуто оскарження дій розпорядника інформації до суду як основного способу захисту порушених прав. Проведено аналіз судової статистики даної категорії справ на сучасному етапі. Визначено тенденцію до збільшення кількості справ такої категорії.

Зроблено висновок щодо основних проблем при реалізації особою права на доступ до публічної інформації та запропоновано шляхи їх вирішення.

*Ключові слова: публічне управління, право на інформацію, доступ до інформації, захист прав у суді*

## SUMMARY

**Kryklyvenko I. S. Practical realization of the assurance of constitutional right for personality on information in a public management. – Manuscript.**

Graduate work for obtaining an educational degree «Master». Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2020.

Analysis of basic methods of realization of right for personality is carried out on access to information in a public management have been provided in master's degree work

Conducted analysis of home legislation on the lighted up question and foreign experience is considered access of person to public information.

Basic methods of access to public information was determined. It is conducted comparative analysis of appeal and request for the receipt of information. Defects in realization of right for personality on access to information in modern realities are described.

The appeal of actions of manager of information is considered in a court as basic method of protection of the broken rights. The analysis of judicial statistics of this category of businesses at the modern stage is conducted. A tendency is certain to the increase of amount of matters of such category.

In relation to basic problems during realization of right a person on access to public information and the ways of their decision offer was concluded.

***Keywords:** public management, right on information, access to information, protection of rights in a court.*