

УДК 351.941

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.2.54>

СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Бондарь О.В.,

*аспірант кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного університету*

імені Володимира Винниченка

ORCID: 0009-0002-1234-9798

e-mail: obondar@cuspu.edu.ua

Бондарь О.В. Суб'єкти реалізації адміністративно-правового механізму доступу до публічної інформації.

У статті розкрито правове значення суб'єктів реалізації адміністративно-правового механізму доступу до публічної інформації. Наголошено, що суб'єкти реалізації адміністративно-правового механізму доступу до публічної інформації – це визначені законодавством учасники публічно-правових відносин, які наділені адміністративно-правовим статусом, правами та обов'язками у сфері забезпечення, використання, надання, захисту й контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації з метою реалізації принципів відкритості, прозорості та підзвітності діяльності суб'єктів публічної влади.

Особлива увага приділяється суб'єктному складу механізму: запитувачам інформації (фізичним, юридичним особам, журналістам, громадським організаціям), розпорядникам інформації (органам державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання), Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини та судовим установам.

Розкриваючи сутність адміністративно-правового механізму доступу до публічної інформації, зазначено, що право на доступ до публічної інформації є одним із конституційних прав громадян і основою демократичної держави. Забезпечення цього права реалізується через всю систему адміністративно-правових механізмів, в центрі якої стоять суб'єкти реалізації даного права.

Визначено правові підстави обмеження доступу до інформації, окреслено відмінності режиму доступу в умовах мирного часу, воєнного стану та надзвичайної ситуації.

Вказано, що найчастіше підставою для обмеження доступу до публічної інформації є потреба захистити: приватне життя фізичних осіб; збереження нерозголошення інформації під час здійснення кримінального провадження; для захисту комерційної таємниці. Рішення про обмеження доступу повинно бути мотивованим, чітко вказано підстави, строк обмеження і право на оскарження.

Аргументовано, що ефективність механізму забезпечення права на інформацію залежить від узгодженості дій усіх його суб'єктів, чіткого нормативного регулювання, дотримання принципів необхідності, пропорційності та обґрунтованості при обмеженні доступу до інформації.

У результаті правового аналізу механізмів доступу до публічної інформації визначено класифікацію та функції основних суб'єктів, що забезпечують реалізацію права на інформацію.

Ключові слова: доступ до інформації, публічна інформація, суб'єкти, адміністративне право, Уповноважений з прав людини, суб'єкти владних повноважень.

Bondar O.V. Subjects of implementation of the administrative and legal mechanism of access to public information.

The article reveals the legal significance of the subjects of implementation of the administrative and legal mechanism of access to public information. It is emphasized that the subjects of the implementation of the administrative-legal mechanism of access to public information are the participants of public-legal relations defined by the legislation, which are endowed with administrative-legal status, rights and obligations in the sphere of provision, use, provision, protection and control over observance of the

right to access to public information in order to implement the principles of openness, transparency and accountability of public authorities.

Particular attention is paid to the subject composition of the mechanism: information requesters (individuals, legal entities, journalists, public organizations), information managers (state authorities, local governments, business entities), the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine, and judicial institutions.

Revealing the essence of the administrative and legal mechanism of access to public information, it is indicated that the right of access to public information is one of the constitutional rights of citizens and the basis of a democratic state. The provision of this right is realized through the entire system of administrative and legal mechanisms, in the center of which are the subjects of the realization of this right.

The legal grounds for restricting access to information are determined, the differences in the access regime in peacetime, martial law and emergency situations are outlined.

It is indicated that the most common reason for restricting access to public information is the need to protect: the privacy of individuals; to maintain the confidentiality of information during criminal proceedings; to protect commercial secrets. The decision to restrict access must be motivated, clearly indicating the grounds, the period of restriction and the right to appeal.

It is argued that the effectiveness of the mechanism for ensuring the right to information depends on the coordination of actions of all its subjects, clear regulatory regulation, compliance with the principles of necessity, proportionality and justification when restricting access to information.

As a result of the right analysis of the mechanisms of access to public information, the classification and functions of the main subjects ensuring the realization of the right to information are determined.

Key words: access to information, public information, subjects, administrative law, Commissioner for Human Rights, subjects of power.

Постановка проблеми. Інститут публічної інформації є фундаментальним у системі демократичного врядування. Він забезпечує можливість громадян контролювати діяльність органів влади, брати участь у прийнятті рішень і формувати суспільну довіру. Публічна інформація водночас виступає і правом, і інструментом захисту інших прав. Її належне регулювання є ключовим елементом боротьби з корупцією, дотримання прав людини та формування відкритої держави.

Право на доступ до публічної інформації є одним із конституційних прав громадян і основою демократичної держави. Забезпечення цього права реалізується через всю систему адміністративно-правових механізмів, в центрі якої стоять суб'єкти реалізації даного права.

Стан дослідження проблеми. Дослідженням проблеми доступу до публічної інформації як складової права особи на інформацію займалися такі науковці, як: І.В. Арістова, А.В. Грищенко, А.М. Гуза, М.С. Демкова, О.С. Денисова, Є.Ю. Захарова, Б.А. Кормич, Т.А. Костецька, О.В. Логінов, А.І. Марущак, О.Г. Марценюк, К.С. Маштак, О.В. Нестеренко, Г.Г. Почепцова, В.В. Речицький, В.О. Серьогіна, Т.М. Слінько, Ю.М. Тодика та інші.

Метою статті є визначення суб'єктного складу реалізації адміністративно-правового механізму доступу до публічної інформації.

Виклад основного матеріалу. У межах демократичної правової держави важливе значення має наявність ефективного механізму, який забезпечує реалізацію адміністративно-правових норм. Саме через адміністративно-правовий механізм здійснюється втілення публічної політики, захист прав громадян і контроль за діяльністю суб'єктів публічного управління.

Звертаючись до теоретико-аналітичного значення терміну «механізм», слід зазначити, що він є загальним за своєю природою і знаходить застосування в різних сферах наукового пізнання.

Так, Великий тлумачний словник української мови термін «механізм» визначає, як пристрій, який передає або перетворює рух, приводить машину або апарат у дію; те саме, що й машина; послідовність дій окремих елементів, засобів для забезпечення чогось; сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище; внутрішня будова, система чого-небудь [2, с. 665]. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «механізм» розкривається у декількох значеннях, а саме: 1) механізм – це пристрій, що передає або перетворює рух; 2) механізм – це внутрішня будова, система чого-небудь; 3) механізм – це сукупність станів і процесів, із яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [3, с. 398].

У правовому полі А. Андреев досліджує поняття «механізм» визначаючи його, як взята у єдності вся сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. Науковець зазначає, що поняття механізму охоплює дві сторони правового регулювання. По-перше, це забезпечення за допомогою сукупності правових засобів правового впливу на суспільні відносини і, отже, забезпечення ефективності правового впливу. У цьому аспекті проблема має своїм предметом механізм забезпечення ефективності правового регулювання. По-друге, це внутрішня будова механізму, його окремі елементи (частини), взяті у співвідношенні [1, с. 125-126].

В. Галунько, визначаючи сутність механізму адміністративно-правового регулювання, зазначає, що правове регулювання в суспільстві здійснюється за допомогою певних механізмів – різних елементів правової системи, що здійснюють регулятивний вплив на суспільство, невід'ємною та важливою складовою адміністративно-правового регулювання [4, с. 211].

Із вказаного вище випливає, що під адміністративно-правовим механізмом доступу до публічної інформації слід розуміти систему норм, процедур і правових інструментів, які забезпечують реалізацію, захист і поновлення права особи на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень. Цей механізм включає не лише юридичні норми, але й організаційно-правові форми, управлінські процедури, інститути контролю та нагляду.

Як зазначає В. Галунько, змістовна ознака механізму адміністративно-правового регулювання передбачає визначення цілей такого регулювання. До таких цілей належить обов'язок публічної адміністрації засобами адміністративного права: 1) попередити протиправне посягання на права свободи та публічні законні інтереси фізичних і юридичних осіб; 2) не допустити порушення фізичними та юридичними особами прав свобод і публічних законних інтересів третіх осіб; 3) припинити порушення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб; 4) застосувати всі передбачені компетенцією заходи щодо поновлення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб; 5) забезпечити притягнення винних осіб до адміністративної чи іншого виду юридичної відповідальності [4, с. 211-212]. А.Ю. Олійник, у свою чергу, елементами механізму правового регулювання визначає також як: а) норми права; б) правовідносини; в) правореалізацію та відповідні акти; г) правосвідомість і правову культуру; г) законність правового регулювання [6, с. 123]. А.М. Колодій виокремлює такі елементи механізму забезпечення прав і свобод громадянина: а) норма права; б) правовідносини; в) акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків; г) акти застосування норм права [9, с. 136].

Адміністративно-правовий механізм доступу до публічної інформації передбачає існування певного кола суб'єктів, кожен із яких відіграє визначену роль у забезпеченні реалізації, захисту та контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації. Суб'єкти цього механізму можна поділити на кілька основних груп: 1) особи, які звертаються із запитом на отримання інформації; 2) розпорядники публічної інформації; 3) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; 4) судові установи.

Поетапно надамо характеристику кожного елементу суб'єктного складу адміністративно-правового механізму доступу до публічної інформації.

Згідно з Законом України «Про доступ до публічної інформації» публічною є інформація, 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 [8].

Запитувачі мають гарантоване Конституцією України (ст. 34) право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, а також спеціально визначені механізми захисту своїх прав у випадку відмови або порушення строків надання інформації.

Відповідно до статті 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації», запитувачем є фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень [8].

Особливістю публічної інформації є її відкритість за замовчуванням – вона має бути доступною для громадськості, окрім випадків, коли така інформація підпадає під визначення з обмеженим доступом (державна таємниця, конфіденційна, службова).

Здійснення конституційних прав на доступ до інформації може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запо-

бігання 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.

Відповідно правові підстави обмеження доступу до публічної інформації можна поділити з прив'язкою до політичних, соціальних умов: обмеження доступу у мирний час, у період воєнного стану, у період введення надзвичайного стану.

Обмеження в мирний час, як правило, стосуються охорони персональних даних, службової таємниці, інтересів досудового розслідування.

Відкритою та доступною є будь-яка інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом [7]. Відповідно до ст. 21 Закону України «Про інформацію» інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація.

Рішенням Конституційного Суду України від 20.01.2012 № 2-рп/2012 наголошено, що лише фізична особа, якої стосується конфіденційна інформація, відповідно до конституційного та законодавчого регулювання права особи на збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації має право вільно, на власний розсуд визначати порядок ознайомлення з нею інших осіб, держави та органів місцевого самоврядування, а також право на збереження її у таємниці. Конституційне та законодавче регулювання права на невтручання в особисте та сімейне життя узгоджується із міжнародно-правовими актами.

Порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами.

Законом України «Про доступ до публічної інформації» зазначається, що попри конференційної інформації може бути обмежена таємна інформація; службова інформація. Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [8].

Отже, найчастіше підставою для обмеження доступу до публічної інформації є потреба захистити: приватне життя фізичних осіб; збереження нерозголошення інформації під час здійснення кримінального провадження; для захисту комерційної таємниці. Рішення про обмеження доступу повинно бути мотивованим, чітко вказано підстави, строк обмеження і право на оскарження.

У період воєнного стану можливе розширення обсягів обмеженої інформації, що спрямовано на: захист обороноздатності; збереження тактичної інформації; запобігання інформаційним загрозам.

Зокрема, може бути обмежено доступ до: інформації про військові об'єкти, переміщення військ; деяких державних реєстрів; фінансової інформації щодо оборонних закупівель. Такі обмеження є тимчасовими й підлягають скасуванню після припинення воєнного стану.

Так, відповідно до ст. 8. Законом «Про державну таємницю» до державної таємниці відносить інформацію про дислокацію, характеристики пунктів управління, зміст заходів загальнодержавного та регіонального, у разі необхідності міського і районного рівня, щодо приведення у готовність єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій до виконання завдань в особливий період та про організацію системи зв'язку (оповіщення) в особливий період, можливості населених пунктів, регіонів і окремих об'єктів щодо евакуації, розосередження населення і забезпечення його життєдіяльності; забезпечення виробничої діяльності об'єктів національної економіки у воєнний час [7].

Отже, право на доступ до публічної інформації може бути обмежене лише у виняткових випадках, передбачених законом, і за умови дотримання принципів необхідності, пропорційності та обґрунтованості. Вкрай важливо, аби навіть у кризові періоди (воєнний стан, надзвичайні ситуації) держава не зловживала правом на обмеження доступу, адже це створює передумови до зниження довіри громадян та приховування зловживань.

До запитувачів інформації також слід віднести інформаційні посередники (журналісти, медіа); громадські організації, які здійснюють моніторинг прозорості; органи місцевого самоврядування, які здійснюють додаткове регулювання на місцевому рівні.

Наступним суб'єктом, який реалізує адміністративно-правовий механізм доступу до публічної інформації та надає її - розпорядник публічної інформації, визначений у статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації». До них належать: 1) суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; 2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; 3) 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; 4) 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; 5) юридичні особи публічного права, державні/комунальні підприємства або державні/комунальні організації, що мають на меті одержання прибутку, господарські товариства, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) прямо чи опосередковано належать державі та/або територіальній громаді, – щодо інформації про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага їх керівника, заступника керівника, особи, яка постійно або тимчасово обіймає посаду члена виконавчого органу чи входить до складу наглядової ради [8].

Також слід звернути увагу, що до розпорядників додатково Закон відносить ще тих суб'єктів, які володіють вузьконаправленою інформацією – це суб'єкти господарювання.

Так, ч. 2. ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» до таких розпорядників інформації прирівнюють суб'єктів господарювання, які володіють: 1) інформацією про стан довкілля; 2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; 3) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; 4) іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією) [8].

Розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах [8].

Отже, розпорядниками публічної інформації є органи державної влади та місцевого самоврядування; особи, які виконують делеговані владні повноваження; суб'єкти господарювання, які фінансуються з бюджету; юридичні особи, якщо вони володіють публічною інформацією у зв'язку з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування суб'єктів господарювання, які володіють вузьконаправленою інформацією, соціальноважливою для життєдіяльності суспільства. Розпорядники несуть обов'язок організаційно забезпечувати доступ, зберігати та оприлюднювати інформацію, а також надавати відповіді на запити.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є спеціальним суб'єктом парламентського контролю за дотриманням прав на інформацію, що визначено ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та ст. 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Уповноважений має такі основні права у сфері контролю за дотриманням права на інформацію: розглядати скарги на дії чи бездіяльність розпорядників; виносити обов'язкові до розгляду подання; звертатися до суду в інтересах особи, права якої були порушені.

Судові установи є юрисдикційним суб'єктом, який забезпечує захист прав запитувачів у разі незаконної відмови, затримки або ненадання інформації. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, такі спори розглядаються в порядку адміністративного судочинства, що визначено ч. 7 ст. 19 КАСУ.

Суди розглядають адміністративні справи за позовами громадян, юридичних осіб чи Уповноваженого з прав людини до розпорядників інформації: позови про визнання відмови у наданні інформації протиправною; зобов'язання надати запитувану інформацію; спори щодо недотримання строків відповіді; стягнення моральної шкоди, завданої незаконними діями розпорядника.

Висновки. Адміністративно-правовий механізм доступу до публічної інформації – це система норм, процедур і правових інструментів, які забезпечують реалізацію, захист і поновлення права особи на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень. Суб'єкти реалізації адміністративно-правового механізму доступу до публічної інформації — це

учасники адміністративно-правових відносин, які наділені правами та обов'язками у сфері забезпечення, реалізації, захисту та контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації відповідно до законодавства України.

Ці суб'єкти є невід'ємними елементами функціонування системи відкритості влади та прозорості діяльності публічної адміністрації. Вони забезпечують баланс між публічністю і правом на захист інформації з обмеженим доступом, сприяючи утвердженню демократичних стандартів інформаційної відкритості, оскільки мають правовий статус та виконують публічно-правову функцію в межах адміністративної юрисдикції; вступають у суспільні відносини у межах публічних; беруть участь у реалізації як правоутворюючих, так і правозахисних процедур.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Андреев А. Механізм правового регулювання суспільних відносин: окремі аспекти щодо визначення поняття та особливостей. *Підприємництво, господарство і право*. № 6, 2019. С. 125–128. URL: <https://surl.lu/gvbbgc> (дата звернення 01.06.2025).
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
4. Адміністративне право України: навчальний посібник [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грін Д.С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 272 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://surl.li/xaiaibi>.
6. Олійник А.Ю. Теорія держави і права: навч. посіб. А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарев, О.Л. Слюсаренко. К. Юрінком Інтер, 2001. 176 с.
7. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII. URL: <https://surl.li/ffwtip> (дата звернення 01.06.2025).
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://surl.li/ztrwhy> (дата звернення 01.06.2025).
9. Теорія держави і права: навч. посіб. [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.]. за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. К. Юрінком Інтер, 2002. 368 с.