
Теорія та історія держави і права

УДК 340.13

DOI 10.33244/2617-4154.4(17).2024.11-18

О. М. Бодунова,

д-р юрид. наук, доцент,

e-mail: olesalasuk@gmail.com

ORCID ID 0000-0001-9179-5985;

Т. П. Яцик,

канд. юрид. наук, доцент,

Державний податковий університет

e-mail: zvezda171088@gmail.com

ORCID ID 0000-0003-4207-4633

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ЩОДО ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (В КОНТЕКСТІ СТ. 6 ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРАВОТВОРЧУ ДІЯЛЬНІСТЬ»)

*У статті розглянуто особливості реалізації права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності в контексті ст. 6 Закону України «Про правотворчу діяльність». Одним із ключових завдань правотворчої діяльності в Україні є адаптація національного законодавства до міжнародних стандартів. Це охоплює не лише врахування положень універсальних міжнародних конвенцій, договорів та актів, прийнятих впливовими міжнародними організаціями, такими як ООН, ЮНЕСКО, ЮНСІТРАЛ, але й дотримання принципів і стандартів *acquis communautaire* – нормативно-правової системи Європейського Союзу.*

Цей процес охоплює гармонізацію українських законів з правовими нормами ЄС, а також їх імплементацію з метою забезпечення однакових стандартів і підходів. Така адаптація має сприяти інтеграції України в європейський правовий простір, що передбачає дотримання європейських принципів, таких як верховенство права, захист прав людини, економічні свободи тощо.

Останнім часом в Україні правотворчій діяльності приділяється все більше уваги. Після прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність», який уперше законодавчо закріпив процес творення права в нашій державі, важливе значення мають гарантії на

доступ до інформації щодо правотворчої діяльності, які дають змогу зробити цей процес максимально прозорим.

Охарактеризовано законодавчі гарантії забезпечення права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності, а саме: 1) обов'язок суб'єктів правотворчої діяльності надавати та оприлюднювати інформацію щодо правотворчої діяльності в порядку, обсягах та строки (терміни), визначені законом; 2) доступ до засідань представницьких суб'єктів правотворчої діяльності в порядку, визначеному законодавством України; 3) здійснення державного та громадського контролю за дотриманням права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності; 4) визначення законом юридичної відповідальності за порушення законодавства України про доступ до публічної інформації.

Підсумовано, що законодавством передбачено достатні гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації. Проте, аналізуючи норми права, виникає питання, що охоплює «інформація щодо правотворчої діяльності». Задля усунення цієї прогалини потрібно законодавчо визначити її перелік.

Ключові слова: правотворчість, нормотворчість, право на доступ до інформації, нормативно-правовий акт, право на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності, гарантії.

Постановка проблеми. Правотворча діяльність у теорії права – це процес створення, змінення, призупинення або скасування правових норм, який здійснюється уповноваженими суб'єктами, такими як державні органи та суб'єкти громадянського суспільства [1, с. 342]. Водночас на перше і найбільш загальне уявлення про правотворчу діяльність указує сам термін «правотворча діяльність» – як на певний вид діяльності, що є формою інтелектуально-вольової активності людини, пов'язаної з правом, зокрема з творенням права.

Одним із ключових завдань правотворчої діяльності в Україні є адаптація національного законодавства до міжнародних стандартів. Це охоплює не лише врахування положень універсальних міжнародних конвенцій, договорів та актів, прийнятих впливовими міжнародними організаціями, такими як ООН, ЮНЕСКО, ЮНСПРАЛ, але й дотримання принципів і стандартів *acquis communautaire* – нормативно-правової системи Європейського Союзу.

Цей процес охоплює гармонізацію українських законів з правовими нормами ЄС, а також їх імплементацію з метою забезпечення однакових стандартів і підходів. Така адаптація має сприяти інтеграції України в європейський правовий простір, що передбачає дотримання європейських принципів, таких як верховенство права, захист прав людини, економічні свободи тощо.

Останнім часом в Україні правотворчій діяльності приділяється все більше уваги. Після прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність», який уперше законодавчо закріпив процес творення права в нашій державі, важливе значення мають гарантії на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності, які дають змогу зробити цей процес максимально прозорим. Саме тому є доцільним, актуальним і своєчасним дослідження вищевказаних питань.

Бодунова О. М., Яцик Т. П. Особливості реалізації права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності (в контексті ст. 6 Закону України «Про правотворчу діяльність»)

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суттєве значення в розумінні цієї проблематики мають загальнотеоретичні праці вчених С. Алексєєва, Д. Бахраха, В. Копейчикова, А. Малька, Н. Матузова, В. Сорокіна, Л. Томаша, Л. Явича, які розкрили концептуальні засади інституту правотворчості загалом. Не менш важливими для ознайомлення є також загальнотеоретичні праці й сучасних фахівців теорії держави та права: С. Гусарева, М. Кельмана, О. Мурашина, О. Тихомирова, М. Цвіка тощо, які надали нові інтерпретації загальнотеоретичним засадам інституту правотворчості.

Постановка завдання. Метою цього дослідження є теоретичний аналіз та розгляд гарантій права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності в контексті ст. 6 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Виклад основного матеріалу. Під гарантіями розуміються законодавчо закріплені засоби захисту суб'єктивних прав громадян та організацій, способи їх реалізації, а також засоби забезпечення законності й охорони правопорядку, інтересів особи, суспільства і держави.

Гарантії забезпечення права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності – це система норм, принципів та вимог, які забезпечують процес дотримання прав і законних інтересів людини в сфері доступу до інформації щодо правотворчої діяльності. Метою гарантій є забезпечення найсприятливіших умов для реалізації конституційно закріпленого права людини на доступ до інформації.

Закріплене Конституцією України від 28 червня 1996 року право на інформацію передбачено насамперед законами України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян», від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ «Про інформацію», від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» та іншими нормативно-правовими актами.

Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ «Про інформацію» встановлює, що кожен має право на вільне одержання, використання, поширення, зберігання та захист інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів [2].

Відповідно до статті 1 Закону України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ «Про інформацію» під інформацією розуміються будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Право на інформацію охороняється законом, а держава гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації. Це означає, що незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак суб'єкти інформаційних відносин мають рівні права на доступ до інформації [2].

Стаття 1 Закону України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян» передбачає, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [3].

Бодунова О. М., Яцик Т. П. Особливості реалізації права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності (в контексті ст. 6 Закону України «Про правотворчу діяльність»)

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про правотворчу діяльність» право на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності гарантується:

1. Обов'язком суб'єктів правотворчої діяльності надавати та оприлюднювати інформацію щодо правотворчої діяльності в порядку, обсягах та строки (терміни), визначені законом [4]. Для забезпечення права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності всі суб'єкти правотворчої діяльності зобов'язані надавати та оприлюднювати інформацію щодо зазначеної діяльності в порядку, обсягах та строки (терміни), визначені законом. Це означає, що законодавством визначено порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законом, та інформації, що становить суспільний інтерес (преамбула Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Публічна інформація є відкритою, крім випадків, установлених законом. На практиці це означає, що насамперед діє презумпція, відповідно до якої вся публічна інформація вважається не секретною (відкритою), якщо інше не встановлено законом.

Варто зауважити, що в основі такої презумпції відкритості публічної інформації лежить принцип прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень.

Іншим принципом, який забезпечує відкритість публічної інформації, є принцип вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, яка вже була надана або оприлюднена відповідно до Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-V «Про доступ до публічної інформації» [5].

Презумпція відкритості також передбачає, що будь-які обмеження доступу до публічної інформації повинні мати винятковий характер і бути чітко визначеними відповідними законами.

2. Доступом до засідань представницьких суб'єктів правотворчої діяльності в порядку, визначеному законодавством України, крім випадків, передбачених частиною третьою цієї статті. Гарантії права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності забезпечуються ще й можливістю доступу до засідань представницьких суб'єктів правотворчої діяльності в порядку, визначеному законодавством України, крім випадків, що забороняють це (з метою захисту таємної, конфіденційної та/або службової інформації доступ до інформації щодо правотворчої діяльності обмежується відповідно до Конституції України від 28 червня 1996 року та/або закону).

3. Здійсненням державного та громадського контролю за дотриманням права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності. Однією з гарантій забезпечення права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності є здійснення державного та громадського контролю за дотриманням права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності. Відповідно до статті 17 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-V «Про доступ до публічної інформації» громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто через проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо. Державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється відповідно до закону.

Бодунова О. М., Яцик Т. П. Особливості реалізації права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності (в контексті ст. 6 Закону України «Про правотворчу діяльність»)

4. Визначенням законом юридичної відповідальності за порушення законодавства України про доступ до публічної інформації. Однією з гарантій дотримання права на інформацію є встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію. Зокрема, відповідно до статті 7 Закону України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ «Про інформацію» суб'єкт інформаційних відносин може вимагати усунення будь-яких порушень його права на інформацію. Відповідно до ст. 3 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-V «Про доступ до публічної інформації» право на доступ до публічної інформації гарантується встановленням юридичної відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації. Відповідно до ч. 1 ст. 27 Закону України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ «Про інформацію» порушення законодавства України про інформацію зумовлює дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України.

У статті 23 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-V «Про доступ до публічної інформації» законодавець установлює право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації.

Крім того, ст. 6 Закону України «Про правотворчу діяльність» визначає способи забезпечення відкритості засідань представницьких суб'єктів правотворчої діяльності. Такими способами відповідно до цього Закону є: трансляція засідань аудіовізуальними медіа, онлайн-медіа, онлайн-трансляція, публікації стенограм засідань, а також розміщення інформації на офіційних вебсайтах суб'єктів правотворчої діяльності [4].

Доступ до інформації забезпечується за рахунок систематичного та оперативного оприлюднення розпорядниками інформації, зокрема:

- в офіційних друкованих виданнях;
- на офіційних сайтах Верховної Ради України та інших державних органів у мережі «Інтернет»;
- на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних та інших подібних ресурсах;
- на офіційних сторінках у соцмережах;
- будь-яким іншим способом.

Найпоширенішими та найзручнішими джерелами публічної інформації є офіційні сайти розпорядників публічної інформації та інші різноманітні вебресурси, створені органами державної влади та органами місцевого самоврядування або підпорядкованими їм підприємствами. Вони дають змогу отримувати інформацію 24 години на добу 7 днів на тиждень і забезпечують доступ до інформації в будь-якій частині світу.

Інформацію у формі відкритих даних розпорядники зобов'язані оприлюднювати та регулярно оновлювати не лише на своїх сайтах, але й на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних.

Закон також перераховує випадки обмеження доступу до інформації щодо правотворчої діяльності. Зокрема, доступ до такої інформації, що обмежується відповідно до Конституції України від 28 червня 1996 року та/або закону з метою захисту таємної, конфіденційної та/або службової інформації.

Відповідно до статті 34 Конституції України від 28 червня 1996 року реалізація прав на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності може бути обмежена

законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [6].

Відповідно до Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-V «Про доступ до публічної інформації» під таємною інформацією розуміється інформація, доступ до якої обмежується, згідно із Законом, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську, розвідувальну таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю.

Під конфіденційною інформацією потрібно розуміти інформацію, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватись у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Не може бути віднесена до конфіденційної інформація: 1) про стан довкілля; 2) про якість харчових продуктів і предметів побуту; 3) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; 4) що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація) [5].

Відповідно до стаття 9 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-V «Про доступ до публічної інформації» до службової може належати така інформація:

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

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

Менш поширеним, але найефективнішим способом отримання публічної інформації є відвідування засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, наприклад, комітетів Верховної Ради України, сесій місцевих рад тощо.

Так, частина друга статті 44 Закону України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР «Про комітети Верховної Ради України» на додаток до гарантій, передбачених Законом України від 13 січня 2011 року № 2939-V «Про доступ до публічної інформації», передбачає, що засідання комітетів Верховної Ради України проводяться відкрито і гласно, крім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання. На відкритих засіданнях комітетів присутні особи мають право здійснювати звукозапис, кіно-, фото- і відеозйомку, трансляцію засідань по радіо і телебаченню, онлайн-трансляцію в мережі «Інтернет» та/або інших мережах передачі даних у спосіб, що не заважає проведенню засідань комітетів і після попередження про це головуєчого на комітеті [7].

Отже, законодавством передбачено достатні гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації. Проте, аналізуючи норми права, виникає питання, що містить «інформація щодо правотворчої діяльності». Задля усунення цієї прогалини потрібно законодавчо визначити її перелік.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Скакун О. Теорія держави та права : підручник. 2-ге вид. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 520 с.
2. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ / Верховна Рада України : офіційний вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>
3. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР / Верховна Рада України : офіційний вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>
4. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-ІХ / Верховна Рада України : офіційний вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
5. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-V / Верховна Рада України : офіційний вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
6. Конституція України від 28 червня 1996 року / Верховна Рада України : офіційний вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
7. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР / Верховна Рада України : офіційний вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>

REFERENCES

1. Skakun O. Teoriia derzhavy ta prava : pidruchnyk. 2-he vyd. Kyiv : Alerta ; TsUL, 2011. 520 s.
2. Pro informatsiiu : Zakon Ukrainy vid 2 zhovtnia 1992 roku № 2657-XII / Verkhovna Rada Ukrainy : ofitsiinyi vebсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-vr#Text>
3. Pro zvernennia hromadian : Zakon Ukrainy vid 2 zhovtnia 1996 roku № 393/96-VR / Verkhovna Rada Ukrainy : ofitsiinyi vebсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-vr#Text>
4. Pro pravotvorchu diialnist : Zakon Ukrainy vid 24 serpnia 2023 roku № 3354-IX / Verkhovna Rada Ukrainy : ofitsiinyi vebсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
5. Pro dostup do publichnoi informatsii : Zakon Ukrainy vid 13 sichnia 2011 roku № 2939-V / Verkhovna Rada Ukrainy : ofitsiinyi vebсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

Бодунова О. М., Яцик Т. П. Особливості реалізації права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності (в контексті ст. 6 Закону України «Про правотворчу діяльність»)

6. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku / Verkhovna Rada Ukrainy : ofitsiyni vebsait. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>

7. Pro komitety Verkhovnoi Rady Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 4 kvitnia 1995 roku № 116/95-VR / Verkhovna Rada Ukrainy : ofitsiyni vebsait. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>

O. M. BODUNOVA, T. P. YATSYK. FEATURES OF IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO ACCESS TO INFORMATION REGARDING LAW-MAKING ACTIVITY (IN THE CONTEXT OF ARTICLE 6 OF THE LAW OF UKRAINE «ON LAW-MAKING ACTIVITY»)

*The article examines the peculiarities of exercising the right to access to information on law-making activities in the context of Article 6 of the Law of Ukraine ‘On Law-Making Activities. One of the key tasks of lawmaking in Ukraine is to adapt national legislation to international standards. This includes not only taking into account the provisions of universal international conventions, treaties and acts adopted by influential international organisations such as the UN, UNESCO, UNCITRAL, but also compliance with the principles and standards of the *acquis communautaire*, the legal system of the European Union.*

This process includes harmonisation of Ukrainian laws with EU legal norms, as well as their implementation to ensure the same standards and approaches. Such adaptation should facilitate Ukraine's integration into the European legal space, which implies compliance with European principles such as the rule of law, human rights protection, economic freedoms, etc.

Recently, Ukraine has been paying more and more attention to lawmaking. Following the adoption of the Law of Ukraine ‘On Lawmaking’, which for the first time legally enshrined the lawmaking process in our country, guarantees of access to information on lawmaking are of great importance, and they allow making this process as transparent as possible.

The author describes the legislative guarantees of the right to access to information on lawmaking, namely: the obligation of lawmakers to provide and publish information on lawmaking in the manner, scope and timeframe(s) determined by law; access to meetings of representative lawmakers in the manner prescribed by Ukrainian legislation; 3) exercise of state and public control over the observance of the right to access to information on lawmaking; 4) determination of the legislative framework for lawmaking; and 5) determination of the scope of the right to access to information on lawmaking.

The author concludes that the legislation provides for sufficient guarantees of the right to access to public information. However, when analysing the provisions of law, the question arises as to what ‘information on lawmaking activities’ includes. In order to eliminate this gap, it is necessary to define its list by law.

Keywords: *lawmaking, rulemaking, right to access to information, legal act, right to access to information on lawmaking, guarantees.*

Стаття надійшла до редколегії 30 вересня 2024 року

Бодунова О. М., Яцик Т. П. Особливості реалізації права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності (в контексті ст. 6 Закону України «Про правотворчу діяльність»)