

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 13 (26)

Суми – 2018

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2018.i13.p86>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ



*Янішевська Катерина Дмитрівна,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри кримінально-правових
дисциплін та судочинства,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*



*Баленко Євген Олександрович,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

У статті досліджено наукові підходи до визначення поняття «публічна інформація» та сформульовано власне визначення зазначеного поняття. З'ясовано сутність та мету адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації. Досліджено регулятивну, процесуальну та організаційну форми діяльності органів державної влади у сфері доступу до публічної інформації. Розглянуто види та обов'язки розпорядників публічної інформації, визначені Законом України «Про доступ до публічної інформації». Проаналізовано результати першого всеукраїнського моніторингу стану виконання законодавства про доступ до публічної інформації суб'єктами владних повноважень у частині «забезпечення ними умов та безпосереднього доступу до публічної інформації у приміщенні розпорядника». Виявлено проблемні питання реалізації права громадян на доступ до публічної інформації в Україні, пов'язані з недосконалістю чинного інформаційного законодавства, невиконанням окремими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими розпорядниками вимог законодавства у сфері доступу до публічної інформації, наявністю суперечливої судової практики з вирішення спорів щодо застосування законодавства у аналогічних справах, неможливістю реалізації ефективного контролю в сфері забезпечення доступу до публічної інформації Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. За результатами дослідження надано пропозиції щодо удосконалення Конституції України, Закону України «Про доступ до публічної інформації» та здійснення кодифікації інформаційного законодавства шляхом прийняття Інформаційного кодексу України. Запропоновано удосконалити адміністративно-правове регулювання доступу до публічної інформації на організаційному рівні шляхом прийняття загальнонаціональної програми «Відкрита Україна», підвищення рівня знань про право на доступ до публічної інформації, проведення навчань та тренінгів для відповідальних осіб з питань доступу до публічної інформації і громадян, опублікування періодичних звітів щодо стану дотримання законодавства про доступ до публічної інформації, проведення моніторингу стану оприлюднення та оновлення публічної інформації, створення інституту Інформаційного комісара з питань дотримання права на інформацію.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, інформація, публічна інформація, доступ до публічної інформації, розпорядник інформації.

Yanishchuk K.D., Balenko Ye.O. Administrative and legal regulation of access to public information. The article investigates the scientific approaches to the definition of «public information»

and formulates the actual definition of the concept. The essence and purpose of administrative-legal regulation of access to public information are revealed. The regulatory, procedural and organizational forms of activity of public authorities in the field of access to public information are explored. The types and responsibilities of public information managers, defined by the Law of Ukraine «On access to public information» are considered. The results of the first all-Ukrainian monitoring of the state of implementation of the legislation on access to public information by the authorities in the part «providing them with conditions and direct access to public information in the premises of the head» are analyzed. The problematic issues of realization of the right of citizens to access public information in Ukraine related to the imperfection of the current information legislation, failure of certain state authorities, local self-government bodies and other administrators to meet the requirements of legislation in the field of access to public information, the presence of controversial judicial practice in resolving disputes concerning the application of legislation in similar cases, the inability to implement effective control over the provision of access to public information to the Parliament Commissioner for Human Rights. According to the results of the study, proposals were made to improve the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine «On Access to Public Information» and the implementation of the codification of information legislation by adopting the Information Code of Ukraine. It is proposed to improve the administrative and legal regulation of access to public information at the organizational level by adopting a nationwide Open Ukraine program, raising the level of knowledge about the right to access public information, conducting exercises and trainings for responsible persons on access to public information and citizens, the publication of periodic reports on compliance with the law on access to public information, monitoring the state of publicizing and updating public information, establishing an Information Commissioner on compliance with the right to information.

Key words: administrative-legal regulation, information, public information, access to public information, information manager.

Постановка проблеми. У контексті сучасних євроінтеграційних процесів, розвитку електронного урядування та відкритих даних, зростання ролі громадянського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування важливого значення набуває дослідження адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації. Практика реалізації Закону України «Про доступ до публічної інформації» засвідчила наявність окремих недоліків, що негативно впливають на належну реалізацію права на доступ до публічної інформації, призводять до неоднакової судової практики та юридичної невизначеності. За цих обставин виникає необхідність у дослідженні сутності адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації, виявленні проблемних питань реалізації зазначеного права та формулюванні відповідних шляхів удосконалення з урахуванням міжнародних стандартів забезпечення доступу до публічної інформації.

Стан дослідження. Проблемам забезпечення реалізації права громадян на доступ до публічної інформації значна увага приділялася в працях таких науковців, як: Є. Тептюк, Е. Аблякімова, І. Кушнір, М. Ніколайчук, К. Маштак, Л. Олексюк, О. Скочиляс-Павлів, О. Заяць, І. Березовська, Н. Костова та інші.

Метою статті є розроблення пропозицій щодо удосконалення законодавства про доступ до публічної інформації та підвищення ефективності реалізації права на доступ до публічної інформації на основі визначення сутності та окреслення проблемних питань адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Право на доступ до інформації є конституційним правом людини, передбачене і гарантоване статтею 34 Конституції України, відповідно до якої кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [1].

Статтею 3 Закону України «Про інформацію» визначено, що забезпечення доступу кожного до інформації, забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень належить до основних напрямів державної інформаційної політики [2].

У даному контексті важливого значення набуває аналіз сутності та змісту інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших передбачених законом

суб'єктів та визначена в українському законодавстві поняттям «публічна інформація». Відповідно до статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це 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, визначених законом [3].

Разом з тим, незважаючи на наявність законодавчого визначення публічної інформації, на практиці немає єдиного трактування сутності даного поняття. Так, автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про доступ до публічної інформації» під публічною інформацією розуміють всю інформацію, яка наявна в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, органах влади Автономної Республіки Крим та інших суб'єктах владних повноважень, що включає інформацію з обмеженим доступом, яка також є «публічною» в розумінні закону [4].

На думку Л.В. Олексюк, публічна інформація – це інформація, яка є у письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі, вироблена або отримана органами державної влади та/або пов'язана з будь-якою державною чи адміністративною функцією, в тому числі делегованою, що може мати суспільний інтерес [5].

В.В. Єжунінов приходять до висновку, що публічна інформація в сучасних умовах – це офіційна задокументована і в установленому порядку отримана та оприлюднена друкованими, електронними та іншими засобами інформація, яка створюється в процесі діяльності органів законодавчої, виконавчої і судової влади, органів місцевого самоврядування й місцевої адміністрації, громадських об'єднань, державних підприємств, установ та організацій [6].

Е.Е. Аблякімова відзначає, що поняття «публічна інформація» є «наскрізним», тобто включає в себе інші види інформації, що класифікується законодавством на підставі тих або інших характеристик. Наприклад, категорія «публічна інформація» може включати будь-які види інформації за змістом: інформацію про фізичну особу, інформацію довідково-енциклопедичного характеру, інформацію про стан довкілля, інформацію про товар (роботу, послугу), науково-технічну інформацію, податкову інформацію, правову інформацію, статистичну інформацію, соціологічну інформацію тощо. При

цьому, підставою для виділення категорії «публічна інформація» є наявність у спеціальних суб'єктів – суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників інформації обов'язків щодо надання доступу до такої інформації [7].

Ураховуючи положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» та відповідні наукові позиції щодо зазначеного поняття, можна запропонувати наступне визначення публічної інформації: «Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях (у письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі) інформація, що отримана, створена або знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень в процесі виконання передбачених чинним законодавством обов'язків, або якою суб'єкти владних повноважень зобов'язані володіти відповідно до законодавства, а також інформація, що знаходиться у володінні інших розпорядників публічної інформації, визначених законом, та становить суспільний інтерес.

В основу адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації покладено здійснення владних повноважень органами державної влади через відповідні форми:

1) регулятивна форма, що передбачає прийняття норм, які встановлюють: порядок, підстави та межі реалізації права на доступ до публічної інформації з урахуванням норм міжнародного права; компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування в зазначеній сфері; механізм взаємовідносин розпорядників публічної інформації та запитувачів інформації; види контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації тощо;

2) організаційна форма, пов'язана зі створенням умов для реалізації права на доступ до публічної інформації шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом, а також надання інформації за запитом на інформацію;

3) процесуальна форма, що передбачає можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання доступу до публічної інформації можна визначити як систему адміністративно-правових засобів (елементів), сукупність прийомів та способів адміністративно-правового впливу на суспільні відносини у сфері доступу до публічної

інформації, за допомогою яких визначається комплекс регулятивних, організаційних та процесуальних заходів, спрямованих на забезпечення реалізації права громадян на доступ до публічної інформації.

Метою адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації є забезпечення прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації і створення механізмів реалізації права кожного громадянина на доступ до публічної інформації.

Відповідно до статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядниками публічної інформації визнаються:

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) суб'єкти господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля; інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися й загрожують здоров'ю та безпеці громадян; іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією) [3].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує розпорядників інформації оприлюднювати передбачену законом інформацію; систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні; вести облік запитів на інформацію; визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями; мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення

доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації; надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації і оновлювати оприлюднену інформацію [3].

У 2017 році, за підтримки міжнародних організацій, громадські організації платформи «Омбудсман +» здійснили перший всеукраїнський моніторинг стану виконання законодавства про доступ до публічної інформації суб'єктами владних повноважень у частині «забезпечення ними умов та безпосереднього доступу до публічної інформації у приміщенні розпорядника». За результатами моніторингу встановлено, що високий рівень забезпечення доступу до публічної інформації серед органів державної влади мають Адміністрація Президента України, Центральне управління Служби безпеки України, Вінницька, Одеська, Донецька, Івано-Франківська, Херсонська, Миколаївська, Рівненська, Харківська, Хмельницька, Тернопільська, Чернівецька, Дніпропетровська, Волинська, Кіровоградська, Житомирська, Запорізька, Київська обласні державні адміністрації. Низький рівень виявлено у роботі Державного управління справами, Центральної виборчої комісії, Закарпатської обласної державної адміністрації [8, с. 456].

Аналіз чинного законодавства, щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2017 рік, результатів моніторингу органів державної влади дозволив виявити наступні проблемні питання реалізації права на доступ до публічної інформації в Україні:

1) хаотичний розвиток інформаційного законодавства, що полягає в неузгодженості правових норм різних законодавчих актів; відсутність механізмів реалізації окремих положень Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

2) проблема застосування «трискладового тесту» як єдиної підстави для обмеження доступу до інформації, що тягне за собою неправомірне надання інформації статусу інформації з обмеженим доступом;

3) несвоєчасне та неповне оприлюднення на окремих офіційних веб-сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування інформації щодо прийнятих рішень, ухвалених нормативно-правових актів, системи обліку документів, контактних даних та розпорядку роботи тощо;

4) несвоєчасне надання або ненадання окремими розпорядниками інформації на запит, ненадання повної відповіді або надання відповіді не по суті

запиту, відсилання для ознайомлення з інформацією до офіційного веб-сайту, що є неправомірною відмовою в наданні інформації;

5) надання неправомірних відмов у наданні відкритої за законом інформації щодо заробітних плат посадових осіб, виплачених з державного або місцевого бюджету, інформації про розпорядження державним або комунальним майном;

6) наявність суперечливої судової практики з вирішення спорів щодо застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» у аналогічних справах;

7) неможливість реалізації ефективного контролю в сфері забезпечення доступу до публічної інформації Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини тощо.

Відповідно до наявних проблем можна запропонувати наступні шляхи удосконалення законодавства про доступ до публічної інформації в Україні:

1) привести норми Конституції України у відповідність до міжнародно-правових документів щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації, доповнивши статтю 34 Конституції України новою частиною такого змісту: «Доступ до публічної інформації гарантується законами України»;

2) включити до переліку суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації, визначених статтею 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та закріпити його повноваження;

3) доповнити статтю 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» додатковими обов'язками розпорядників, зокрема: проводити навчання своїх працівників та надавати консультативну допомогу з питань доступу до публічної інформації підпорядкованим закладам; щорічно оприлюднювати в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах чи будь-яким іншим способом звіт за попередній рік щодо виконання законодавства про доступ до публічної інформації;

4) встановити необхідність оприлюднення інформації, яка є предметом неодноразових запитів, що сприятиме доступу до суспільно важливої інформації, доповнивши частину першу статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» новим пунктом: «інформацію, яка знаходиться у володінні розпорядника, якщо така інформація запитувалася упродовж одного року три і більше разів»;

5) доповнити статтю 16 Закону України «Про доступ до публічної інформації» частиною третьою

такого змісту: «3. Відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації зобов'язана підтверджувати отримання запиту на інформацію»;

6) вирішити проблему визначення, з якої сторінки стягується плата, якщо загальний обсяг копій перевищує 10 сторінок, доповнивши частину другу статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» новим реченням такого змісту: «Відшкодування запитувачами інформації фактичних витрат на копіювання та друк здійснюється починаючи з 11 сторінки»;

7) здійснити кодифікацію інформаційного законодавства та прийняти Інформаційний кодекс України, окремим розділом до якого доцільно включити порядок забезпечення доступу до публічної інформації.

Крім того, для удосконалення адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації на організаційному рівні необхідно здійснити наступні заходи:

1) прийняти загальнонаціональну програму «Відкрита Україна», передбачивши в ній реалізацію відповідних заходів з інформування населення про його право на доступ до інформації щодо функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у тому числі через залучення до цієї діяльності громадських організацій;

2) забезпечити підвищення рівня знань щодо права на доступ до публічної інформації в рамках реалізації правопросвітницького проекту «Я маю право!»;

3) роз'яснювати громадянам їх право на доступ до публічної інформації шляхом розміщення відповідних пам'яток на веб-сайтах та інформаційних стендах в приміщеннях органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

4) проводити навчання, тренінги, семінари для відповідальних осіб з питань доступу до публічної інформації та громадян;

5) опубліковувати періодичні звіти щодо стану дотримання законодавства про доступ до публічної інформації;

6) здійснювати із залученням інститутів громадянського суспільства періодичний моніторинг стану оприлюднення та оновлення публічної інформації, у тому числі наборів даних, на офіційних веб-сайтах державних органів та на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних;

7) створити відповідно до міжнародних стандартів та закріпити на конституційному рівні інститут окремого, незалежного від інших гілок влади, Інформаційного комісара з питань дотримання права на інформацію, який матиме право отримувати доступ до інформації, у тому

числі з обмеженим доступом, видавати обов'язкові приписи для запобігання або усунення порушень права на доступ до публічної інформації тощо.

Висновки. Отже, під адміністративно-правовим регулюванням доступу до публічної інформації необхідно розуміти систему адміністративно-правових засобів (елементів), сукупність прийомів та способів адміністративно-правового впливу на суспільні відносини у сфері доступу до публічної інформації, за допомогою яких визначається комплекс регулятивних, організаційних та процесуальних заходів, спрямованих на забезпечення реалізації права громадян на доступ до публічної інформації. Його метою є забезпечення прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників інформації та створення механізмів реалізації права на доступ до публічної інформації.

Головними проблемами забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації в Україні є недосконалість чинного законодавства, неналежний рівень знань вимог законодавства про доступ до публічної інформації, ігнорування розпорядниками інформації вимог законодавства через відсутність у них культури відкритості та публічності діяльності, відсутність у громадян

знань про право на отримання відповідної інформації та його відмежування від права на звернення громадян, суперечлива судова практика з вирішення спорів у аналогічних справах, неефективний контроль з боку уповноважених органів державної влади.

З метою удосконалення адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації в Україні необхідно внести зміни до Конституції України, Законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», здійснити кодифікацію інформаційного законодавства та прийняти Інформаційний кодекс України, прийняти загальнонаціональну програму «Відкрита Україна», забезпечити роз'яснення громадянам їх права на доступ до публічної інформації через засоби масової інформації, проводити навчання та тренінги для працівників розпорядників інформації, забезпечувати участь громадськості у відкритих засіданнях колегіальних органів влади, здійснювати періодичний моніторинг стану дотримання законодавства про доступ до публічної інформації, створити окремий незалежний інститут Інформаційного комісара з питань дотримання права на інформацію.

Література :

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – С. 1491.
4. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» / Д. Котляр, Р. Головенко, О. Нестеренко, Т. Шевченко ; Центр суспільних медіа за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та Програми сприяння Парламенту. – Київ, 2012. – 335 с.
5. Олексюк Л. В. Механізми державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.02 «Механізми державного управління» / Л. В. Олексюк. – Хмельницький, 2018. – 23 с.
6. Єжунінов В. В. Інформаційна складова сучасних державно-суспільних відносин: проблема дефініцій / В. В. Єжунінов // Публічне адміністрування: теорія та практика: зб. наук. праць. – Дніпропетровськ, 2010. – Вип. 1. – С. 1-10.
7. Аблякімова Е. Е. Правове і суспільне значення публічної інформації / Е. Е. Аблякімова // Актуальні проблеми політики. – 2013. – Вип. 50. – С. 52-60.
8. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2017 рік [Електронний ресурс] : Київ, 2018. – 661 с. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Dopovid_2017.pdf.