

PROVIDING THE RIGHTS OF CITIZENS TO ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Izbash E.S.,

Odessa State University of Internal Affairs, Ukraine,
e-mail: ekaterinaizbash83@gmail.com

Slavinskaya I.V.,

Odessa State University of Internal Affairs, Ukraine,
e-mail: aleksirina777@gmail.com

Abstract: The current state of legal and regulatory provision of access to public information is considered. Managers of public information; ways of systematic and operative release of information; terms of proclaiming the information are identified. Types of public information and requirements for a request for access to public information are analyzed. The necessity of modern update of public information on the web-site of the public authority or local government is proved, as well as providing to subjects of circulation timely, reliable, full information, which is needed to be seen according to the law of Ukraine «On Access to Public Information» and other regulatory legal acts.

Keywords: public information, information, stewards of information, legal support, access, openness.

Постановка проблеми. Кожна людина має право на вільне вираження свого погляду, і це право включає свободу пошуку, отримання і поширення будь-якої інформації незалежно від державних кордонів усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір. Вказані права передбачені у Загальній декларації прав людини та Міжнародному пакті про громадянські та політичні права [1, 3].

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод закріпила не лише право на свободу вираження поглядів, а й право одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів [2].

Стан дослідження. Вивчення поняття права на доступ до публічної інформації та його механізму, стадії адміністративного провадження щодо доступу до публічної інформації були предметом дослідження багатьох науковців, зокрема: Н.Каменської, С.Лопатіна, О.Нестеренко, М.Савюк, С.Тарадай. На рівні дисертаційних досліджень останніх років адміністративно-правові засади доступу громадян до публічної інформації висвітлювали такі науковці: Е.Аблякімова, О.Баранов, О.Заєць, К.Маштак, О.Омельчук, О.Синячов. Формування вітчизняного законодавства про доступ до інформації, з урахуванням стандартів міжнародного досвіду, досліджували вчені: І.Арістова, Я.Гончар, М.Гуцалюк, М.Демкова, Є.Захаров, Р.Калюжний, О.Крупчан, І.Рапп, В.Павловський, Г.Почепцов, В.Цимбалюк, М.Фігель, М.Швець, С.Чукот та ін. В Україні сформульовано й законодавчо закріплено основні принципи, завдання та стратегічні напрями державної інформаційної політики, сформовано державні інституції відповідної компетенції, ухвалено цілу низку концепцій, програм та планів дій. Однак на рівні практичної реалізації існують проблемні питання доступу до публічної інформації і, зокрема це різноспрямованість, непослідовність, дублювання в діяльності різних відомств щодо реалізації поставлених завдань. Внаслідок чого Україна поки що не входить до числа інформаційно незалежних держав. Це актуалізує необхідність подальшого наукового опрацювання вищезначених питань.

Виклад основного матеріалу. Основою правового регулювання права на інформацію в Україні є Конституція України. Прийняття Основного Закону України стало важливим кроком впровадження кращих міжнародних демократичних стандартів у розвиток інформаційної сфери. Так, у ст. 34 Конституції закріплено право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір [4]. Ця норма повною мірою відповідає положенням Загальної декларації прав людини, Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права і багатьом іншим міжнародним документам.

Одним із важливих елементів реалізації права громадянина на інформацію є право доступу до публічної інформації. Це право виступає елементом права на інформацію, тому їх не можна ототожнювати. Право на інформацію є більш широким, складається з цілого ряду прав і полягає в свободі слова та праві збирати, зберігати та поширювати інформацію, в той час як право на доступ до публічної інформації -

можливість отримання лише інформації. Сьогодні правове забезпечення права людини та громадянина на доступ до публічної інформації виступає важливою гарантією побудови демократичного суспільства.

Забезпечення права на доступ до публічної інформації передбачає наявність системи нормативно-правових актів міжнародного та національного значення [11, с. 82].

Основними правами громадян України в інформаційній сфері є право на інформацію, що регламентується сукупністю положень певних нормативно-правових актів, серед яких Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний кодекс України, Закони України: «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про державну таємницю», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», «Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні», «Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020», «Концепція розвитку електронного урядування в Україні», «Концепції розвитку електронної демократії в Україні» та постанова КМУ «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» тощо.

Звернемося до визначення поняття «інформація». Сучасна правова енциклопедія надає визначення терміну «інформація», яке походить від латинського слова «informatio» і означає «роз'яснення» та передбачає собою задокументовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі [12, с. 111]. У свою чергу, Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає, що інформація це відомості в будь-якій формі та вигляді, на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації, бази даних комп'ютерних систем або повне або часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості [9, с. 504].

Науковець В. Кушерець тлумачить «інформацію як знання, відомості про навколишнє середовище (об'єкти, явища, події, процеси тощо), які зменшують наявний ступінь невизначеності, і перетворені в повідомлення (виражені певною мовою у вигляді знаків, у тому числі записані на матеріальному носії), котрі можна відтворювати шляхом передачі людьми усно, письмово або в інший спосіб (за допомогою умовних сигналів, технічних та обчислювальних засобів тощо)» [10, с. 205].

Визначення поняття «публічна інформація» міститься у статті 1 Закону «Про доступ до публічної інформації», згідно з якою 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 цим Законом.

Слід зауважити, що інформація вважається публічною у зв'язку з тим, що вона створюється, збирається, обробляється та зберігається за рахунок бюджетних коштів, призначених на забезпечення діяльності відповідного органу влади [5].

Відповідно до статті 13 Закону розпорядниками публічної інформації є:

1) суб'єкти владних повноважень - органи державної влади, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; 2) юридичні особи, що фінансуються з державного та місцевого бюджетів, 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, якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).

Забезпечення доступу до інформації відбувається шляхом систематичного та оперативного оприлюднення у різних джерелах: 1) в офіційних друкованих виданнях; 2) офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; 3) єдиному державному веб-порталі відкритих даних; 4) інформаційних стендах; 5) шляхом надання інформації на запити громадян [5].

У ст.15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначено перелік інформації, яку необхідно оприлюднювати та терміни її оприлюднення. У випадку оприлюднення інформації на веб-сайті зазначається дата оприлюднення документа і дата оновлення інформації.

За режимом доступу публічна інформація поділяється на *відкриту* та з *обмеженим доступом*. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Тобто певного виду публічна

інформація може бути закритою та обмеженою в доступі, якщо це передбачається окремим законом. Прикладом цього може слугувати Закон України «Про державну таємницю», де чітко визначено, яка інформація належить до такої таємниці, встановлює режим охорони державної таємниці та порядок доступу до неї уповноважених осіб, а також підстави, необхідні для віднесення інформації до державної таємниці [5;7].

Відповідно до вимог вітчизняного законодавства цілий ряд інформації відноситься до безумовно відкритої. Новим антикорупційним Законом України «Про запобігання корупції» встановлено вимоги щодо прозорості інформації [6].

Стаття 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» чітко визначає види інформації з обмеженим доступом: конфіденційна інформація; таємна інформація та службова інформація [5]. Варто звернути увагу, що мова йде не про обмеження доступу до документу, а саме обмеження доступу до інформації, яка може міститися в тому чи іншому документі. Тобто, в ситуації, коли у відповідному, скажімо, наказі лише певна частина містить інформацію з обмеженим доступом, то такий документ має бути доступним, в тій частині, де інформація не є обмеженою.

Крім того, Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає норму про невідкладне оприлюднення будь-якої інформації про факти, що загрожують життю, здоров'ю та майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим. Але не встановлює, де та яким чином необхідно оприлюднити (спосіб оприлюднення – друкований засіб, веб-сайт тощо) і хто це повинен здійснити. Таким чином, унеможливується електронний доступ до суспільно важливої чи екологічної, чи інформації про факти, які могли б врятувати життя людей.

На сьогодні правове регулювання запиту на інформацію здійснюється відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», який передбачає, що запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Запит на інформацію може бути або індивідуальним, або ж колективним і подається в різних формах: усній, письмовій чи іншій (наприклад, поштою, факсом, телефоном, електронною поштою), на вибір запитувача.

На рівні законодавчого регулювання закріплено, що інформаційний запит має містити певні реквізити, до яких віднесені наступні: 1) ім'я (найменування) запитувача, поштова адреса або адреса електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; 2) загальний опис інформації або вид, назва, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; 3) підпис і дата за умови подання запиту в письмовій формі.

Аналіз правових положень, що регламентують питання щодо інформаційного запиту, дає можливість виділити характерні ознаки, притаманні запиту на інформацію, а саме: має містити певні реквізити, визначені нормами законодавства про доступ до публічної інформації; має відповідного адресата - розпорядника інформації, яка знаходиться у його володінні; форма викладення може бути усною чи письмовою; може бути поданий від імені однієї особи (індивідуальний інформаційний запит) або декількома особами (колективний інформаційний запит); має визначені законом строки розгляду.

Крім того, законодавством встановлені строки надання відповіді на запити. Так, розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. Якщо ж запит стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту, але клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим. Строк надання інформації на запит може бути продовжений розпорядником до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Важливою гарантією реалізації права на доступ до публічної інформації за інформаційним запитом є безоплатний характер її надання. Якщо ж задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач повинен відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. При наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується.

Відповідно до Роз'яснення Міністерства юстиції України «Право на доступ до інформації як елемент правового статусу особи», розпорядник інформації в певних випадках має право відмовити в задоволенні запиту. Такими випадками можуть бути наступні: 1) коли розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти такою інформацією; 2) коли запитувана інформація належить до категорії інформації з обмеженим

доступом; 3) коли особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком; 4) коли запитувачем не дотримуються вимоги до запиту на інформацію [8].

У відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд інформаційного запиту, дату відмови, мотивовану підставу відмови, порядок оскарження відмови та підпис. Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовий формі.

Однак, якщо розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією, але йому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, він зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому випадку відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

Відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень: ненадання відповіді на запит; ненадання інформації на запит; безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію; неоприлюднена інформація відповідно до Закону; надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; несвоєчасне надання інформації; необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; нездійснення реєстрації документів, навмисне приховування або знищення інформації чи документів. Особи, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом [5].

Проведений аналіз положень чинного законодавства свідчить про те, що реалізація права громадянина на доступ до публічної інформації є одним із способів одержання інформації від органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому, зміст права громадян на одержання інформації складається з цілого ряду прав, серед яких право на: доступ до офіційних документів, інформаційних ресурсів та систем (передбачає можливість отримання інформацію через засоби масової інформації, з інформаційних стендів, через глобальну мережу Інтернет, яка розміщена на офіційних веб-сайтах та на єдиному державному веб-порталі відкритих даних), право здійснювати запити, адресовані органам влади, а також знайомитися і отримувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію про їх діяльність. В свою чергу, відкритість важливої інформації щодо діяльності органів влади, їх обов'язок оприлюднювати всі офіційні рішення, короткі терміни отримання відповіді на запити і водночас захист конфіденційної інформації та відшкодування збитків за використання неправдивої інформації, встановлення відповідальності для органів влади за порушення норм законів сприятимуть покращенню відносин між суспільством і владою, зменшенню недовіри до органів влади та ефективнішому захисту прав людини.

Висновки. Таким чином, першочерговими завданнями органів державної влади мають стати усунення суперечностей нормативно-правових актів в інформаційній сфері та узгодження правових норм між собою. Виходячи з великої кількості та розрізненості правових актів, які регулюють відносини у сфері доступу до публічної інформації та права громадян на одержання інформації, обґрунтованим і доцільним залишається питання кодифікації інформаційного законодавства, окремими розділами до якого доцільно включити права і обов'язки людини і громадянина в інформаційній сфері, права і обов'язки держави, участь у міжнародному інформаційному просторі тощо.

Враховуючи, що право громадян на доступ до інформації українським законодавством виокремлено в окрему категорію прав, доцільно законодавчо чітко визначити такі механізми: контроль за реалізацією цього права; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності щодо доступу до інформації; притягнення до відповідальності посадових осіб за недотримання чинного законодавства, що регулює відносини у сфері забезпечення доступу до інформації. Важливим в цьому напрямку є забезпечення в межах своєї компетенції своєчасного оновлення публічної інформації на веб-сторінці органу державної влади або місцевого самоврядування та надавати суб'єкта звернення своєчасну, достовірну, в повному обсязі інформацію, яка підлягає оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інших нормативно-правових актах. Крім того, забезпечувати доступ громадськості для ознайомлення із прийнятими нормативно - правовими актами шляхом розміщення їх на веб-сторінці органу влади.

Reference:

1. Zahalna deklaratsiia prav liudyny: pryin. i prohol. Rezoliutsiieiu Heneralnoi Asamblei vid 10.12.1948 r. № 995_015. URL http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
2. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod : ratyfikovano Zakonom Ukrainy vid 17 lypn. 1997 r. № 475/97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

3. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski ta politychni prava : ratyfikovano Ukazom Prezydii Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR vid 19 zhovt. 1973 r. № 2148-08. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
4. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. № 254k/96-VR. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-VR>.
5. Pro dostup do publichnoi informatsii : Zakon Ukrainy vid 13 sichn. 2011 r. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
6. Pro zapobihannia koruptsii : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
7. Pro informatsiiu : Zakon Ukrainy vid 2 zhovt. 1992 r. № 2657-KhII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
8. Pravo na dostup do informatsii yak element pravovoho statusu osoby : Roziasnennia Ministerstva yustytzii Ukrainy vid 3 trav. 2012 r. № n0012323-12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0012323-12>.
9. Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy / uklad. i hol. red. V.T. Busel. Kyiv : VTF Perun, 2007. 1736 p.
10. Kusherets V. I. Znannia yak stratehichniy resurs suspilnykh transformatsii : monohrafiia. Kyiv: Znannia Ukrainy, 2004. 248 p.
11. Mashtak K. Normatyvno-pravove rehuliuвання забезпечення права на доступ до публічної інформації: проблеми та шляхи вдосконалення. Підприємство, господарство і право. 2012. № 4. P. 81–84.
12. Suchasna pravova entsyklopediia / Zaichuk O.V. ta in.; za red. O.V. Zaichuka. Vyd. 3-tie, pererobl. i dopov. Kyiv: Yurinkom Inter, 2015. 408 p.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Избаш Екатерина Сергеевна, e-mail: ekaterinaizbash83@gmail.com
Одесский государственный университет внутренних дел, Украина

Славинская Ирина Валериевна, e-mail: aleksirina777@gmail.com
Одесский государственный университет внутренних дел, Украина

Аннотация: Рассмотрено современное состояние нормативно-правового обеспечения доступа к публичной информации. Определены распорядители публичной информации; пути систематического и оперативного обнародования информации; сроки обнародования информации. Проанализированы виды публичной информации и требования к запросу на доступ к публичной информации. Доказана необходимость своевременного обновления публичной информации на веб-странице органа государственной власти или местного самоуправления и предоставления субъектам обращения своевременной, достоверной, в полном объеме информации, которая подлежит обнародованию в соответствии с Законом Украины «О доступе к публичной информации» и других нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: публичная информация, информация, распорядители информации, правовое обеспечение, доступ, открытость.