

УДК 342.9

ПРОЦЕДУРА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА ТА ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Олександр СИБИГА,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права
Навчально-наукового інституту права ім. Князя Володимира Великого
ПрАТ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

АНОТАЦІЯ

У роботі досліджено та розкрито зміст процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації, а також запропоновані критерії визначення її структури. Обґрунтовано виділяти в структурі процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації такі стадії: а) порушення питання про надання доступу до публічної інформації; б) розгляд розпорядником інформації (структурним підрозділом або відповідальною особою з питань доступу до публічної інформації) запиту по суті та прийняття рішення по запиту; в) виконання прийнятого рішення у вигляді надання відповіді на запит, відмови у задоволенні запиту або відстрочки в задоволенні запиту.

Також у роботі досліджено правову природу процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації в наявній системі правових і юридичних процедур. Констатується, що процедура реалізації права на доступ до публічної інформації є юридичною процедурою. Обґрунтовується такий висновок тим, що, по-перше, її учасником завжди є суб'єкт публічно-владних повноважень чи особа, яка за статусом до нього прирівняна, по-друге, ця процедура спрямована на досягнення певного правового результату у вигляді надання чи ненадання на законних підставах публічної інформації запитувачу інформації. Аналіз цілей і предмету адміністративно-правового регулювання дає можливість процедуру реалізації права на доступ до публічної інформації віднести до адміністративно-правових процедур.

Ключові слова: публічна інформація, адміністративна процедура, право на доступ до публічної інформації, процедура реалізації права на доступ до публічної інформації.

PROCEDURE FOR EXERCISING HUMAN RIGHT TO ACCESS TO PUBLIC INFORMATION: CONCEPT, STRUCTURE AND LEGAL PROVISION

Oleksandr SYBIHA,

Candidate of Law Science, Associate Professor of the Department of Administrative, Financial and Banking Law of the Volodymyr the Great Educational and Scientific Institute of Law of the Interregional Academy of Personnel Management

SUMMARY

The paper studies and presents the content of the procedure for exercising human right to access to public information as well as proposes criteria for determining its structure. It is justified to mark the following stages in the structure of procedure for exercising human right to access to public information: a) raising the issue of providing access to public information; b) consideration of the request on the merits and the decision formulation on the request by information administrator (structural unit or authorized person for access to public information); c) execution of the decision made. The article also studies the legal nature of the procedure for realizing human right to access to public information in the available system of legal and juridical procedures. It is stated that the procedure for exercising human right to access to public information is a juridical procedure. This conclusion is substantiated by the fact that, firstly, its participant is always a subject of public authority or a person who is equal to its status, and secondly, this procedure is aimed at achieving a certain legal result in the form of lawful provision or non-provision of public information to the requestor. The analysis of the goals and subject of administrative-legal regulation enables one to include the procedure for exercising human right to access to public information in administrative-legal procedures.

Key words: public information, administrative procedure, right to access to public information, procedure for exercising the right to access to public information.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Найголовнішою ознакою правової держави є вільне й ефективне здійснення людиною належних їй прав і свобод. Такі права і свободи дуже часто реалізуються через передбачені чинним законодавством правові процедури. Вирішальна ж роль у правовому забезпеченні процедур реалізації прав людини і громадянина належить адміністративному праву. Нині адміністративне право ще перебуває у стані трансформування, а саме перетворюється з управлінської галузі на галузь публічного права, яка забезпечує реалізацію прав людини і громадянина у взаєминах з органами публічної адміністрації. Подаль-

ший розвиток адміністративного права у цьому напрямі, по-перше, виступатиме забезпечувальним фактором прав і свобод людини та громадянина у правовій, демократичній державі, по-друге, сприятиме ефективній діяльності суб'єктів владних повноважень щодо надання адміністративних послуг, зокрема, і в інформаційній сфері.

У зв'язку з цим актуальності набуває всебічний аналіз процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації, що передбачена Законом «Про доступ до публічної інформації» [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми, та виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.

Певні аспекти правового забезпечення реалізації права особи на доступ до публічної інформації досліджувалися в працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Є.Б. Кубка, Т.О. Проценка, В.М. Селіванова, С.Г. Стеценка, С.М. Тарадай та багатьох інших вітчизняних науковців.

Разом із тим, незважаючи на наявність комплексних праць, присвячених особливостям реалізації права на доступ до публічної інформації, не досить дослідженими залишаються питання, що стосуються структури такої адміністративної процедури та її місця в загальній системі адміністративних процедур.

Постановка завдань.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

1. Дослідити та розкрити зміст процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації, а також встановити критерії визначення її структури.

2. Дослідити правову природу процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації у наявній системі правових і юридичних процедур.

Виклад основного матеріалу.

Процедура реалізації права особи на доступ до публічної інформації закріплюється в Законі «Про доступ до публічної інформації» [1]. Якщо звернутися до теорії адміністративного права, то будь-яка правова процедура має свою структуру (стадії, етапи, окремі процедурні дії) та посідає певне місце в системі правових процедур, передбачених чинним законодавством.

Не будемо заглиблюватися у дискусії щодо співвідношення понять «процедура» і «процес», «юридична процедура» і «юридичний процес», адже всі концепції юридичної процедури та юридичного процесу достатньо мірою представлені в юридичній літературі [2; 3; 4]. Хочемо підкреслити, що під час розгляду питань, пов'язаних з визначенням адміністративної процедури, будемо дотримуватись висновків, які пропонує у своїх працях О.І. Миколенко [5; 6].

Процедура реалізації права особи на доступ до публічної інформації характеризується ознаками, які притаманні всім процедурам, що є у суспільстві.

По-перше, процедура – це завжди послідовність дій, які відбуваються безпосередньо один за одним чи кількома етапами, та структуровані доцільними суспільними відносинами. Можлива поведінка особи та належна поведінка особи, що встановлюються відповідними правилами поведінки, становлять зміст будь-якого суспільного відношення. Саме тому про процедуру слід говорити як про явище, що структуроване відповідними суспільними відносинами.

У цьому сенсі будь-яка процедура має свою внутрішню структуру. Зазвичай такі елементи називають «стадіями», «етапами» чи окремими процедурними діями. Разом із тим завжди в юридичній літературі точаться дискусії щодо критеріїв, за якими слід виділяти в процедурі окремі стадії чи етапи. Наприклад, О.І. Миколенко пропонує виділяти такі три критерії.

Першим і основним критерієм визначення елементів структури процедури є наявність задач і цілей, які вирішує і досягає певна група процедурних дій. Такі задачі і цілі, на думку О.І. Миколенка, бувають оперативними, тактичними та стратегічними. Вся сукупність процедурних послідовних дій, які спрямовані на досягнення стратегічних завдань та цілей, є першим і основним елементом структури процедури – «провадження». Сукупність процедурних послідовних дій, які спрямовані на досягнення тактичних завдань та цілей, є другим елементом структури процедури – «стадія». Сукупність процедурних послідовних дій, які спрямо-

вані на досягнення оперативних завдань та цілей, є третім елементом структури процедури – «етапи». А от осередок, з якого по суті і побудована вся структура процедури, є четвертим елементом, який називається «процедурна дія» [5, с. 191].

Це цікавий підхід, який можна використати і для характеристики внутрішньої структури процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації. Стосовно такого елемента, як «провадження», одразу ж хочемо зазначити, що цей термін є характерним для юридичного процесу, а не для юридичної процедури. Наприклад, провадження у справах про адміністративні правопорушення та позовне провадження в рамках адміністративного судочинства є видами юридичного процесу. У разі характеристики ж юридичних процедур, як правило, найбільшим елементом її структури виділяють «стадію», і з цим повністю погоджуємось.

Отже, які оперативні, тактичні чи стратегічні завдання та цілі групи процедурних дій можна виділити в процедурі реалізації права особи на доступ до публічної інформації?

Преамбула Закону «Про доступ до публічної інформації» дає можливість визначитися зі стратегічною метою, яка притаманна всій процедурі реалізації права особи на доступ до публічної інформації. Йдеться про «забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес».

Статті 19 і 20 Закону «Про доступ до публічної інформації» дає змогу визначитись з такими тактичними цілями – ініціювання (порушення) особою вирішення питання про доступ до публічної інформації, розгляд розпорядником інформації (структурним підрозділом або відповідальною особою з питань доступу до публічної інформації) запиту по суті, прийняття рішення по запиту та виконання прийнятого.

До оперативних цілей, яких можуть досягати окремі процедурні дії, можна віднести оформлення запиту у відповідності до вимог чинного законодавства, підготовку розпорядником інформації відповіді на запит тощо.

Другим критерієм, який є важливим для визначення структури процедури, на думку О.І. Миколенка, є складання процедурних документів, які свідчать про вирішення поставлених завдань та досягнення намічених цілей [5, с. 191]. Цей критерій є важливим і для визначення стадій процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації. Наприклад, не зважаючи на те, що запит може бути індивідуальним або колективним, подаватися на вибір запитувача в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою), він має відповідати чітко визначеним вимогам, а саме запит на інформацію має містити: 1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; 2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; 3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі. Тобто запит є тим процедурним документом, який свідчить про досягнення певних тактичних завдань та цілей у межах процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації.

Іншим процедурним документом, який свідчить про досягнення певних тактичних завдань та цілей у межах процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації, є відповідь на запит та відмова в задоволенні запиту. Наприклад, ч. 4 ст. 22 Закону «Про доступ до публічної інформації» закріплює, що у відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено:

1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації; 2) дату відмови; 3) мотивовану підставу відмови; 4) порядок оскарження відмови; 5) підпис.

Третій критерій, який, на думку О.І. Миколенка, слід враховувати для визначення структури процедури, є коло учасників та їхній правовий статус [5, с. 192]. Цей критерій теж можна врахувати у разі характеристики процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації. Наприклад, до моменту отримання розпорядником інформації запиту на інформації, процедурні дії здійснюються виключно запитувачем інформації, тоді як з моменту отримання запиту процедурні дії починає здійснювати виключно розпорядник інформації (структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації).

Таким чином, використовуючи всі три критерії щодо визначення структури процедури, можна виділити такі стадії в процедурі реалізації права особи на доступ до публічної інформації:

1) порушення питання про надання доступу до публічної інформації;

2) розгляд розпорядником інформації (структурним підрозділом або відповідальною особою з питань доступу до публічної інформації) запиту по суті та прийняття рішення по запиту;

3) виконання прийнятого рішення у вигляді: а) надання відповіді на запит; б) відмови у задоволенні запиту; в) відстрочки в задоволенні запиту.

По-друге, процедура – це послідовність дій, яка відбувається за наявними (встановленими) правилами поведінки. Наявні у суспільстві правила поведінки можна розбити на дві групи – соціальні та технічні норми. Серед соціальних норм особливу групу займають норми права. У цьому сенсі процедуру реалізації права на доступ до публічної інформації можна розглядати як вид правових процедур, тобто процедур, які регламентуються нормами права. Закон України «Про доступ до публічної інформації» регламентує процедуру реалізації права на доступ до публічної інформації в ст. 19–22 [1]. Чи є таке правове регулювання достатнім? Вважаємо, що ні. Наприклад, Закон «Про доступ до публічної інформації» не дає чіткої відповіді на запитання: «В якій формі дається відповідь на запит?». Це може мати певні негативні наслідки в правозастосовній сфері.

О.І. Миколенко зазначає, що різновидом правової процедури є юридична процедура, яка характеризується такими відмінними ознаками: а) якщо учасниками правової процедури можуть бути фізичні та юридичні особи, то одним з учасників юридичної процедури завжди є суб'єкт публічно-владних повноважень (наприклад, за цією ознакою процедура складання цивільно-правового договору є правовою, а не юридичною процедурою); б) якщо правові процедури спрямовані на досягнення будь-якої мети, передбаченої чинним законодавством, то юридичні процедури спрямовані на досягнення певного правового результату (наприклад, за цією ознакою процедура прийому громадян державними службовцями є правовою, а не юридичною процедурою) [5, с. 219]. Якщо керуватися запропонованими вище критеріями, то процедура реалізації права на доступ до публічної інформації є не просто правовою, а юридичною процедурою. Пояснюється це тим, що, по-перше, її учасником завжди є суб'єкт публічно-владних повноважень чи особа, яка за статусом до

нього прирівняна. По-друге, процедура реалізації права на доступ до публічної інформації спрямована на досягнення певного правового результату у вигляді надання чи ненадання на законних підставах публічної інформації запитувачу інформації.

Висновки та перспективи подальших розвідок.

На підставі проведеного дослідження поняття і структури процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації можна зробити такі висновки.

Серед стадій процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації можна виділити такі: а) порушення питання про надання доступу до публічної інформації; б) розгляд розпорядником інформації (структурним підрозділом або відповідальною особою з питань доступу до публічної інформації) запиту по суті та прийняття рішення по запиту; в) виконання прийнятого рішення у вигляді надання відповіді на запит, відмови у задоволенні запиту або відстрочки в задоволенні запиту.

Процедура реалізації права на доступ до публічної інформації є не просто правовою, а юридичною процедурою. Пояснюється це тим, що, по-перше, її учасником завжди є суб'єкт публічно-владних повноважень чи особа, яка за статусом до нього прирівняна. По-друге, процедура реалізації права на доступ до публічної інформації спрямована на досягнення певного правового результату у вигляді надання чи ненадання на законних підставах публічної інформації запитувачу інформації. За правовою ж природою процедура реалізації права на доступ до публічної інформації є адміністративно-правовою, що не потребує додаткової аргументації, адже це витікає із цілей і предмета адміністративно-правового регулювання.

Список використаної літератури:

1. Про доступ до інформації : Закон України від 13.01.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
2. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... доктор. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 401 с.
3. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
4. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
5. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.
6. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : дис. ... доктор. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 444 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Сибіга Олександр Миколайович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Навчально-наукового інституту права імені Князя Володимира Великого ПрАТ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sybiha Oleksandr Mykolaiovych – Candidate of Law Science, Associate Professor of the Department of Administrative, Financial and Banking Law of the Volodymyr the Great Educational and Scientific Institute of Law of the Interregional Academy of Personnel Management