

МІЖНАРОДНІ ТА НАЦІОНАЛЬНІ СТАНДАРТИ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Антон ЧУБ

кандидат юридичних наук, доцент,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

У науковій статті автором розглядаються міжнародні та національні стандарти доступу до публічної інформації. Метою задачею даної наукової статті визначено переосмислення розуміння правового режиму доступу до публічної інформації як складової механізму публічної інформації. Встановлено, що забезпечення доступу до публічної інформації вимагає удосконалення пошуку належних шляхів оптимізації правового забезпечення права на доступ до публічної інформації. Визначено, що під адміністративно-правовим механізмом забезпечення доступу до публічної інформації необхідно розуміти сукупність правових заходів (способів, процедур), що регулюють інформування суб'єктів правовідносин у максимально можливому обсязі про стан реалізації державою її функцій, визначає умови доступу до державних реєстрів з метою належного забезпечення прав та свобод людини, а також встановлює підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності у разі порушення встановлених чинним інформаційним законодавством України вимог.

Ключові слова: доступ, запит, правовий режим, публічна інформація, публічна адміністрація.

INTERNATIONAL AND NATIONAL STANDARDS OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Anton CHUB

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Candidate at the Department of Administrative and Commercial Law of Zaporizhia National University

In the scientific article the author considers international and national standards of access to public information. The purpose and task of this scientific article is to rethink the understanding of the legal regime of access to public information as part of the mechanism of public information. It has been established that ensuring access to public information requires improving the search for appropriate ways to optimize the legal provision of the right to access public information. It is determined that the administrative and legal mechanism of access to public information should be understood as a set of legal measures (methods, procedures) governing informing the subjects of legal relations as much as possible about the state of implementation of its functions, determines the conditions of access to state registers, proper provision of human rights and freedoms, as well as establishes the grounds and procedure for bringing to legal responsibility in case of violation of the requirements established by the current information legislation of Ukraine.

Keywords: access, request, legal regime, public information, public administration.

STANDARDELE INTERNAȚIONALE ȘI NAȚIONALE DE ACCES LA INFORMAȚIILE PUBLICE

În articolul științific autorul ia în considerare standardele internaționale și naționale de acces la informațiile publice. Scopul și sarcina acestui articol științific este de a regândi înțelegerea regimului juridic al accesului la informații publice ca parte a mecanismului de informare publică. S-a stabilit că asigurarea accesului la informațiile publice necesită îmbunătățirea căutării de modalități adecvate de optimizare a prevederilor legale a dreptului de acces la informațiile publice. Se determină că mecanismul administrativ și juridic de acces la informațiile publice ar trebui înțeles ca un ansamblu de măsuri legale (metode, proceduri) care reglementează informarea subiecților raporturilor juridice, cât mai mult posibil asupra stării de implementare a funcțiilor sale, determină condițiile de acces la registrele de stat, asigurarea corespunzătoare a drepturilor și libertăților omului, precum și stabilește temeiurile și procedura pentru aducerea la răspundere juridică în cazul încălcării cerințelor stabilite de legislația actuală privind informațiile din Ucraina.

Cuvinte-cheie: acces, cerere, regim juridic, informații publice, administrație publică.

Постановка проблеми. Сучасне глобалізоване суспільство та рівень розвитку публічного управління характеризується значним зростанням ролі інформації та відповідних технологій. Це обумовлює активізацію інформаційної

діяльності щодо одержання, використання, поширення та зберігання даних.

Право доступ громадян до публічної інформації, що знаходиться в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, у їх посадових і

службових осіб, з метою реалізації конституційних прав є однією з фундаментальних засад демократичного суспільства та основним індикатором транспарентності публічної влади. В.В. Кашка наголошує, що можливість особи вільно збирати, зберігати, обробляти та поширювати інформацію забезпечується не лише фіксацією права на інформацію в законодавстві, але й створенням необхідних умов для його реалізації – гарантіями здійснення зазначеного права [1].

Концепція розвитку електронного урядування в Україні визначає, що одним з таких механізмів реалізації права на доступ до інформації, що перебуває у володінні органів влади, є оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних для вільного використання згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», а також дозволить підвищити прозорість діяльності таких органів, забезпечить вільний обіг інформації та можливість її подальшого використання з метою реалізації особистих прав та свобод людини і громадянина, розвитку інновацій та стимулювання ведення господарської діяльності, а також запобігання та викриття корупції [2].

Актуальність теми дослідження. Сучасність правового забезпечення та практики правозастосування правил доступу до публічної інформації в Україні свідчить про позитивні тенденції у цій сфері. Так, за даними Уповноваженого ВРУ з прав людини у 2019 році було зафіксовано на 23% кількості повідомлень про порушення права на доступ до публічної інформації менше порівняно з 2018 роком – з 4 201 до 3 237 [3].

На наш погляд, це є одним із прикладів позитивних проявів гармонізації суспільних відносин у сфері реалізації права доступу до публічної інформації. Водночас все ще фіксується значна кількість порушень відповідних правил забезпечення доступу до публічної інформації, що обумовлено також не достатнім рівнем наукового дослідження цих питань. Тому у межах цієї статті досліджено правові засади забезпечення реалізації права доступу до публічної інформації, визначено ознаки та елементи відповідного адміністративно-правового механізму.

Стан наукової розробки проблеми. Найбільш вагомими доктринальними дослідженнями сутності адміністративних процедур, які мають бути взяті за основу при визначенні особливостей правового режиму обігу публічної інформації, висловлені у працях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, О. М. Бандурки, Н. В. Коваленко, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Ю. О. Легези, О. І. Миколенка, С. Т. Стеценка, В. П. Тимошука,

В. К. Шкарупи та ін. Однак в умовах європейської інтеграції вимагається переосмислення розуміння правового режиму доступу до публічної інформації як складової механізму публічної інформації, що визначило **мету задачі** даної наукової статті.

Виклад основного матеріалу. Закони про доступ до публічної інформації, зазначає Г.В. Кадникова, існують у більшості демократичних держав, і вони є реальним правовим механізмом здійснення одного з основних прав людини – права на доступ до публічної інформації [3]. Це є реалізацією вимог європейського законодавства та необхідною умовою інтеграції до Європейського співтовариства.

Міжнародно-правові засади, що визначають зміст права на доступ до публічної інформації та засоби його забезпечення містяться у таких документах як Загальна декларація прав людини 1948 р. [4]; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [4]; Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [5]; Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуську конвенцію) [6]; Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства [7]; Страсбурзька конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру [8]; Конвенцію про кіберзлочинність [9]; Рекомендацію Ради Європи від 1981 р. № R (81) 19 «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів» [10].

У Загальній декларації прав людини та Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, зазначає Дубров О.О., закріплено, що кожна людина має право на вільне вираження свого погляду, і це право включає свободу шукати, діставати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї незалежно від державних кордонів усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір [13].

Право одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів закріпила Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

Згідно Рекомендацій № 854 та № R (81) 19 Парламентська асамблея Ради Європи рекомендувала Комітету міністрів Ради Європи запропонувати державам-членам, які ще не зробили цього, запровадити систему свободи інформації, тобто доступу до державних файлів, включаючи право шукати та отримувати інформацію від державних установ і відомств, право на ознайомлення і виправлення

особистих файлів, права на недоторканність приватного життя, а також право швидкого розгляду в судах цих питань. Дубров О.О. вважає, що така вимога обумовлена не лише тим, що парламентська демократія може адекватно функціонувати лише тоді, коли люди в цілому та їх виборні представники повною мірою поінформовані; тим, що доступ громадськості до інформації передбачає зміцнення довіри громадськості до державного управління, а також тому, що державні міністерства та відомства часто генерують і володіють інформацією, яку не може бути отримано з інших джерел. Це дозволило встановити базові принципи доступу до інформації державних органів усіх рівнів [13].

Перелік принципів доступу до інформації було розширено і вдосконалено Рекомендацією Rec (2002) 2. Так, до групи цих принципів було долучено наступне: право особи не пояснювати причини свого запиту на доступ до офіційного документа; мінімізація формальностей під час здійснення запиту; максимальне скорочення строків розгляду кожного запиту про доступ до офіційного документа; зобов'язання органу державної влади надати всю інформацію, до якої не має обмеження доступу; право на доступ до офіційних документів, оприлюднення інформації, що є в розпорядженні органу державної влади тощо.

Конвенція Ради Європи, зазначає Дубров О.О., гарантує як фізичним, так і юридичним особам право на доступ до офіційних документів, що є у володінні публічних органів. До переліку публічних органів включено центральний уряд та адміністрацію на національному, регіональному і місцевому рівнях, законодавчі органи та судову владу при здійсненні управлінських функцій, а також фізичних чи юридичних осіб, тобто суб'єктів приватного права, але виключно при здійсненні ними управлінських функцій у разі делегування таких повноважень з боку владних суб'єктів. Водночас, згідно з Конвенцією Ради Європи під офіційними документами слід розуміти будь-яку інформацію, зафіксовану в будь-якій формі, сформовану, отриману чи таку, що знаходиться у розпорядженні органів державної влади [13].

Конкретизація елементів механізму доступу до публічної інформації стала необхідністю, викликаною рівнем технічного прогресу. Прикладом міжнародного нормативно-правового акта, в якому було уточнено зміст публічної інформації та процедури доступу до неї, стала Орхуська конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [8].

Зазначені міжнародні документи заклали базис для формування правових механізмів їх реалізації в українському законодавстві. Основою правового регулювання права на інформацію в Україні є Конституція України, конституційні гарантії такого права закріплено у статтях 32, 34, 40 та 50. Право на доступ до інформації є передбачено ст. 34 Конституції України, а саме: право кожного на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене 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 [14].

З метою забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес, прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації» [15].

На думку Г.В. Кадникової Закону України «Про доступ до публічної інформації» став гарантією забезпечення прозорості системи публічного управління, визначивши, що будь-яка особа має право отримувати відомості про результати діяльності суб'єктів владних повноважень, а також отримувати відомості з єдиних інформаційних реєстрів, ведення яких належить до компетенції відповідних органів державної влади, місцевого самоврядування чи інших суб'єктів – розпорядників публічної інформації [4].

На виконання положень цього Закону та Указу № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» [16] створено низку державних органів та підрозділів у більшості суб'єктів публічної влади, що забезпечують реалізацію права на доступ до публічної інформації. Водночас було прийнято ряд нормативно-правових актів, що визначають порядок реалізації права на доступ до публічної інформації.

Розкриваючи зміст адміністративно-правового механізму забезпечення права на доступ до публічної інформації необхідно вести мову у першу чергу про принципи. Статтею 4 Закону України

«Про доступ до публічної інформації» визначено, що доступ до публічної інформації відповідно до цього Закону здійснюється на принципах прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень, вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, установлених законом, рівноправності незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак. Хоча, основні принципи вільного отримання та поширення публічної інформації, передбачені статтею 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації», однак, наголошує Блінова Г.О., він містить винятки, основними з яких є зарахування публічної інформації до категорії інформації з обмеженим доступом, яка згідно з чинним українським законодавством поділяється на три види: конфіденційна, таємна та службова [17, с. 180]. Правила обігу інформації з обмеженим доступом встановлюються в законодавстві.

Висновки. На реалізацію зазначених принципів спрямовано ряд форм, методів, засобів забезпечення права на доступ до публічної інформації, серед яких слід визначити: 1) спеціальні вимоги до ведення діловодства щодо запитів на отримання публічної інформації; 2) на веб-сайтах органів публічної влади створено рубрики «Доступ до публічної інформації», які як правило включають інформацію про форми подання запиту на отримання публічної інформації; порядок складання та подання запитів на отримання публічної інформації; інформація, що оприлюднюється розпорядником відповідно до Закону; інформація про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник; перелік відомостей, що становлять службову інформацію в органах ДПС України; порядок оскарження рішень розпорядника інформації або бездіяльності; звіти щодо задоволення запитів на інформацію; найбільш запитувані документи; права запитувачів, передбачені Законом про доступ до публічної інформації; нормативно-правові акти; повідомлення; 3) на веб-сайтах розміщуються у відповідних розділах переліки інформації, що становить службову; 4) затверджуються форми подання запиту на отримання публічної інформації; 5) приймаються типові порядки розгляду запитів на отримання публічної інформації; 6) визначаються механізми взаємодії органів публічної влади та їх підрозділів щодо забезпечення доступу до публічної інформації; 7) визначаються регламенти процедур приймання, опрацювання, реєстрації та розгляду запитів про отримання публічної інформації фі-

зичних, юридичних осіб, об'єднань громадян без статусу юридичної особи, а також надання інформації, яка отримується або створюється органами публічної влади у процесі здійснення ними своїх повноважень або перебуває у їх володінні.

Таким чином, ознаками адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації є те, що: 1) об'єктом його впливу є суспільні відносини у сфері задоволення права на доступ до публічної інформації, через створення можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів, відомостей про повноваження та діяльність суб'єктів владних повноважень тощо; 2) суб'єктами цього механізму є органи державної влади та 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; юридичні особи, фінансування діяльності яких здійснюється за рахунок державного чи місцевих бюджетів; суб'єкти, яким делеговано здійснення публічно-управлінських функцій; суб'єкти господарювання, які посідають домінуюче становище на ринку, або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями; 3) форми, методи та засоби забезпечення права на доступ до публічної інформації включають спеціальні вимоги до ведення діловодства щодо запитів на отримання публічної інформації; вимоги до веб-сайтів органів публічної влади щодо розміщення публічної інформації; форми подання запиту на отримання публічної інформації; типові порядки розгляду запитів на отримання публічної інформації; алгоритми взаємодії органів публічної влади та їх підрозділів щодо забезпечення доступу до публічної інформації; регламенти процедур приймання, опрацювання, реєстрації та розгляду запитів про отримання публічної інформації фізичних, юридичних осіб, об'єднань громадян без статусу юридичної особи, а також надання інформації, яка отримується або створюється органами публічної влади у процесі здійснення ними своїх повноважень або перебуває у їх володінні тощо; 4) механізм функціонує за принципами прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень, вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, установлених законом, рівноправності незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак; 5)

метою механізму є створення умов, за яких кожна фізична особа може безперешкодно реалізувати право доступу до публічної інформації.

З урахуванням зазначеного пропонуємо під адміністративно-правим механізмом забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації розуміти систему адміністративно-правових норм, засобів, форм, методів та гарантій, які здійснюються органами публічної влади, на основі принципів прозорості, відкритості, відповідальності та з метою створення умов для безперешкодного доступу до публічної інформації.

Список використаних джерел

1. Кашка В.В. Доступ до публічної інформації в органах прокуратури: адміністративно-правовий аспект. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород, 2019. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/22743>

2. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. Урядовий кур'єр. 2017. № 181.

3. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. 2019 р. URL: https://dpsu.gov.ua/upload/zvit_za_2019.pdf

4. Кадникова Г.В. Правовий режим доступу до публічної інформації: адміністративно-правовий аспект. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2019/Kadnykova.pdf

5. Загальна декларація прав людини 1948 р. *Інформаційне законодавство*: зб. законодав. актів: у 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа. Київ: Юрид. думка, 2005. Т. 5: Міжнародно-правові акти в інформаційній сфері. С. 5–17.

6. Модельний закон про свободу інформації міжнародної неурядової організації «Артикль 19». *Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів*: зб. публікацій Артикль 19 / за ред. Т. Шевченка, Т. Олексіюк. Київ: Фенікс, 2008. 224 с.

7. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.: у ред. від 27 травня 2009 р. [Електронний ресурс]. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004

8. Конвенція про доступ до інформації, участь громадянської в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: ратифікована Законом № 832-XIV від 6 липня 1999 р. *Правове регулювання інформаційної діяльності в Україні*:

станом на 1 січня 2001 р. / упоряд. С. Е. Демський; відп. ред. С. П. Павлюк. Київ: Юрінком Інтер, 2001. С. 62–67.

9. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22 липня 2000 р. [Електронний ресурс]. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_163

10. Страсбурзька конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/108-Ukrainian.pdf>

11. Конвенція про кіберзлочинність від 23.11.2001 р. [Електронний ресурс]. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_575

12. Рекомендація № R (81) 19 про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів: прийнята Комітетом Міністрів 25 листопада 1981 на 340-й зустрічі заступників міністрів; Інститут медіаправа [Електронний ресурс]. URL: http://www.medialaw.kiev.ua/laws/laws_international/116

13. Дубров О.О. Реалізація права на доступ до публічної інформації. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/4599>

14. Конституція України: Закон України від 28.06.96 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Стаття 141.

15. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

16. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації. Від 5 травня 2011 року N 547/2011 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/547/2011#Text>

17. Блінова Г.О. Інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 503с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

ЧУБ Антон Володимирович,
кандидат юридичних наук, доцент, здобувач
кафедри адміністративного та господарського
права Запорізького національного університету;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

CHUB Anton Volodymyrovych,
Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Candidate at the Department of Administrative and
Commercial Law of Zaporizhzhia National University;
chubanton@i.ua