

2.

4.

ПРАВО ГРОМАДЯНИНА УКРАЇНИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ RIGHT OF THE CITIZEN OF UKRAINE ON ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Шапіро В.С.,
*аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки юридичного факультету
Сумського державного університету*

У статті досліджено окремі положення щодо правового регулювання права громадянина України на доступ до публічної інформації.

Ключові слова: право громадянина України на доступ до публічної інформації, інформаційний запит, публічна інформація, гарантії реалізації права на доступ до публічної інформації, розпорядник інформації, відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

В статье исследованы отдельные положения относительно правового регулирования права гражданина Украины на доступ к публичной информации.

Ключевые слова: право гражданина Украины на доступ к публичной информации, информационный запрос, публичная информация, гарантии реализации права на доступ до публичной информации, распорядитель информации, ответственность за нарушение законодательства о доступе к публичной информации.

The article examines some of the legal provisions regulating the rights of the citizen Ukraine on access to public information.

Key words: right of the citizen of Ukraine on access to public information, request for information, public information, guarantees the right of access to public information, information manager, responsible for violations of the law on access to public information.

Постановка проблеми. Одним із важливих елементів реалізації права громадянина на інформацію є право доступу до публічної інформації. Це право виступає елементом права на інформацію, водночас ці два поняття неможна ототожнювати. Право на інформацію є більш ширшим, складається з цілого ряду правомочностей та полягає в свободі слова і праві збирати, зберігати та поширювати інформацію, тоді як право на доступ до публічної інформації полягає в можливості отримання інформації. Сьогодні правове забезпечення права людини та громадянина на доступ до публічної інформації виступає важливою гарантією побудови демократичного суспільства.

Стан дослідження. Дослідженнями окремих питань правового регулювання права громадянина на доступ

до публічної інформації займалися такі науковці, як В. Авер'янов, І. Бачило, І. Ієрусалімова, А. Колодій, В. Копилов, П. Шляхтун, В. Цимбалюк та ін.

Метою цієї статті є дослідження положень щодо правового регулювання права громадянина України на доступ до публічної інформації, а саме аналіз закріплення такого права особи в нормативно-правових актах міжнародного та національного рівня.

Виклад основного матеріалу. Якщо звернутися до історії, то одним з перших документів, що визначав принцип, відповідно до якого урядові документи мали бути відкритими для суспільних мас та громадянам надавалося право звертатися до урядових органів із запитами щодо надання документів, був Закон Швеції «Про свободу преси». Саме Швеція вважається європейською

країною з усталеними принципами щодо свободи інформації.

Питання щодо забезпечення права громадянина на доступ до інформації починає набувати актуальності в кінці ХХ століття як на міжнародному, так і національному рівні. Це пояснюється тим, що саме в той період постало питання гарантій з боку держави громадянам їх права на інформацію та забезпечення доступу до такої інформації, розпорядником якої виступає держава. Вперше питання щодо доступу до інформації було розглянуто на міжнародному рівні на обговоренні Ради Європи у 1976 році на колоквиумі під назвою «Свобода інформації – обов'язок державних органів забезпечити доступ до інформації». За підсумками такого обговорення була прийнята Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 854 (1979) «Про доступ громадськості до державної документації та свободу інформації», ухвалена в 1979 році. Відповідно до неї всім державам-членам були винесені рекомендації щодо введення системи свободи інформації, розпорядниками якої є державні органи влади. Зважаючи на це, зазначимо, що передумовою розробки та прийняття Рекомендації була наявність великої кількості інформації, яка знаходилася виключно в розпорядженні державних органів, тому передбачувана система свободи інформації мала б забезпечити можливість перевірки щодо корупції та розтрати державних коштів.

У 1981 році була прийнята Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (81) 19 Комітету міністрів для держав-членів «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів». Відповідно до неї було встановлено низку принципів щодо доступу до інформації державних органів, якими мали б керуватися у своєму законодавстві та практиці держави-члени. Встановлені принципи визначали те, що для формування та існування демократичного суспільства необхідним і важливим є право громадськості на доступ до інформації щодо суспільно важливих питань, що, у свою чергу, могло сприяти зміцненню довіри громадян до діяльності органів державного управління.

Хвиля прийняття законів у державах із встановленим демократичним режимом, що сприяли відкритості влади й забезпечували громадянам реалізацію права на доступ до інформації, почалася в період 1960-80 років. Доступ до інформації став невід'ємною частиною в механізмі функціонування демократичного режиму. Це пояснюється тим, що існування правової держави можливо за умови прозорості діяльності органів влади, адже на основі цього можливе забезпечення участі громадян у формуванні та здійсненні державної політики. Тому в демократичних державах потреба забезпечення права громадянам на доступ до інформації, розпорядниками якої є органи державної влади, є необхідною. Прийняття рішень та здійснення політики органами державної влади відбувається від імені громадян. Таким чином, має забезпечувати право доступу громадян до публічної інформації.

В 1998 році Організацією Об'єднаних Націй була прийнята Орхуська Конвенція «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля». Вона була створена з метою покладення на органи державної влади держав-учасниць зобов'язання щодо забезпечення доступу до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища.

Наступним міжнародним нормативно-правовим актом, що мав регулювати право громадян на доступ до публічної інформації, стала Рекомендація Res (2002) 2 «Про доступ до офіційних документів», ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2002 році. Рекомендація наголошувала на відкритості органів державної влади, а

також їх готовності до надання суспільно важливої інформації, що міститься в офіційних документах. Це має важливе значення для функціонування демократичного суспільства та, у свою чергу, дозволяє громадянам формувати власне критичне бачення ситуації, що склалася в державі.

Важливим визначенням на міжнародному рівні права на доступ до публічної інформації було ухвалення Конвенції Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» у 2008 році. У Конвенції передбачено право фізичних та юридичних осіб на доступ до офіційних документів, що перебувають у володінні державних органів, а саме публічних. При цьому Конвенція визначає перелік, до якого входять певні публічні органи.

Закони про доступ до публічної інформації були прийняті великою кількістю держав Європейського Союзу. В цілому ж досвід країн, що прийняли закони про доступ до публічної інформації, є підтвердженням позитивного впливу законодавчих змін такого характеру на реалізацію громадянами їхніх інших основоположних прав, а також підвищення рівня ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування та, у свою чергу, зменшення корупційних ризиків.

В Україні ж процес, пов'язаний із забезпеченням права доступу громадян до інформації, почався у 2011 році з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Це стало важливим кроком на шляху виконання державою міжнародно-правових зобов'язань.

Основним правом громадянина України в інформаційній сфері є право на інформацію, що регламентується сукупністю положень певних нормативно-правових актів, серед яких: Конституція України, Цивільний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, 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» тощо.

Право громадянина на інформацію – це не лише одержання, використання, поширення та зберігання інформації, а ще й її захист [1, с. 129]. Можливість реалізації особою наданих їй Конституцією та іншими законами України прав і свобод забезпечується шляхом участі цієї особи у відносинах з державою в сфері державної влади, місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, яким делеговані адміністративно-правові повноваження із забезпечення реалізації прав громадян [2, с. 36]. При цьому реалізацією права є втілення норм права у практичних діях суб'єктів правовідносин (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, громадян та ін.) [3, с. 447]. Ефективність реалізації громадянином права на одержання інформації забезпечується безпосереднім закріпленням в нормах чинного законодавства принципів інформаційних правовідносин.

Зазначимо, що складовою права на інформацію є можливість одержання інформації. Право на одержання інформації громадянином від органів державної влади, місцевого самоврядування породжує виникнення адміністративних правовідносин в інформаційній сфері. Адміністративно-правові відносини в інформаційній сфері являють собою врегульовані нормами адміністративного права специфічні суспільні відносини, що виникають між відповідними суб'єктами адміністративного права у зв'язку з одержанням, використанням, поширенням та зберіганням інформації, внаслідок чого між ними виникають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, що встановлюються і гарантуються відповідними адміні-

стративно-правовими нормами [4, с. 75]. При цьому одним із різновидів права на одержання інформації від органів державної влади та місцевого самоврядування є право громадянина на інформаційний запит.

Одним з основних нормативно-правових актів, відповідно до якого врегульовано процес реалізації права громадянина України на інформаційний запит, є Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року (далі – Закон).

Відповідно до положень національного законодавства громадянин України має право звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування з метою ознайомлення з інформацією, а отже, вимагати надання будь-якого офіційного документа, незважаючи на те, стосується такий документ його особисто чи ні, окрім випадків, передбачених Законом. В даному випадку отримання громадянином інформації носить визначену форму, а саме форму інформаційного запиту. Загальні питання на сьогодні, пов'язані з правовим регулюванням запиту на інформацію, здійснюється відповідно до Закону, як вже раніше нами було зазначено. Відповідно до ст. 19 зазначеного Закону запитом на інформацію є прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. При цьому запитувач має повне право звернутися до розпорядника інформації з інформаційним запитом незалежно від того, чи стосується така інформація його особисто чи ні, без пояснення причин подання запиту. Публічною визнається інформація, відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях, 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, які визначені Законом.

Законодавцем визначає розпорядниками інформації, передусім, суб'єктів владних повноважень, до яких відносяться державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади АРК та інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства й рішення яких є обов'язковими [5, с. 13].

Законодавством встановлені гарантії забезпечення права громадянина на доступ до публічної інформації, серед яких: наявність обов'язку розпорядника інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених Законом; розпорядником інформації визначено спеціальні структурні підрозділи або посадові особи, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації, тобто існування спеціальних форм подання інформаційного запиту в тих органах, до яких подають запитувачі інформації запит, а також можливість подання запиту через глобальну мережу Інтернет на сторінку відповідного органу, установи, організації; доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; здійснення парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; юридична відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Законодавцем встановлює певні принципи, відповідно до яких здійснюється доступ до публічної інформації. По-перше, доступ до публічної інформації здійснюється за принципом прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень. По-друге, має базуватися на вільному отриманні та поширенні інформації, крім обмежень, встановлених законом. І, по-третє, доступ до публічної інформації має базуватися на принципі рівності, тобто незалежно від ознак раси, політичних,

релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Відповідно до законодавства запит на інформацію може подаватися як одним заявником, так і декількома, тобто може бути індивідуальним або колективним. Важливе значення має також форма подачі інформаційного запиту, а саме: його може бути подано громадянином в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Законодавець також встановлює низку певних реквізитів, що мають міститися в інформаційному запиті.

Письмовий запит відповідно до положення Закону подається в довільній формі. З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію громадянин може подати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які він може отримати в розпорядника необхідної йому інформації або ж на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. Форми запитів на інформацію мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

Аналіз положень ст. 12 Закону дає змогу зробити висновок, що у правовідносинах, які виникають в процесі подання інформаційного запиту, беруть участь декілька суб'єктів: запитувач інформації, тобто особа (особи), яка направляє інформаційний запит (фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень); розпорядник інформації, тобто особа, яка є власником інформації, необхідної для заявника; структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації.

Чинне законодавство встановлює строки надання відповіді на інформаційний запит. Відповідно до ст. 20 Закону розпорядник інформації за загальним правилом має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше ніж через п'ять робочих днів з дня отримання запиту. В разі, якщо запит на інформацію 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 статися і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту, але клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обгрунтованим. Строк надання інформації на запит може бути продовжений розпорядником до 20 робочих днів з обгрунтуванням такого продовження, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, але про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Ст. 24 Закону встановлений перелік порушень законодавства про доступ до публічної інформації, за наявності яких особи несуть відповідальність. В разі порушення інтересів громадянина в контексті реалізації ним права на доступ до публічної інформації така особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду, яке здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, а також на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному Законом. Запитувач інформації може оскаржити: відмову в задоволенні запиту на інформацію; відстрочку задоволення запиту на інформацію; ненадання відповіді на запит на інформацію; надання недостовірної або неповної інформації; несвочасне надання інформації; невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до ст. 15 Закону; інші рішення, дії чи бездіяльність

розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.

Висновки. Зважаючи на проведений нами аналіз положень як національного законодавства, так і норм міжнародного права, зауважимо, що вони мають на меті забезпечення дотримання демократичних стандартів у всіх сучасних державах. Кожна правова держава має свої принципи, серед яких принцип поділу влади; верховенство права; рівність та відповідальність всіх перед законом; природні права та громадянські свободи, що гарантуються і забезпечуються державою; невтручання держави у діяльність громадянського суспільства; неза-

лежність судів; контроль за дотриманням закону та відповідальність осіб, які діють і приймають рішення від імені держави тощо. Однак існування демократичної та правової держави неможливо без участі в її житті громадян та прояву ними інтересу щодо дотримання їхніх прав і свобод. Таким чином, задля здійснення контролю громадянами щодо дотримання їхніх прав, свобод та законних інтересів необхідна наявність певного механізму для його реалізації, який має бути врегульований на законодавчому рівні з метою надання громадянам права доступу до публічної інформації та забезпечення такого права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Чуприна О. Право на інформацію: адміністративно-правовий аспект / О.Чуприна // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 1. – С. 127-130.
2. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів / П.П. Шляхтун. – К.: Либідь, 2005. – 568 с.
3. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина: навч. посіб. / [Ієрусалімова І.О., Ієрусалімов І.О., Павлик П.М., Удовенко Ж.В.]. – К.: Знання, 2007. – 223 с.
4. Линник Г. Адміністративно-правові відносини в інформаційній сфері / Г. Линник // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 8. – С. 73-75.
5. Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді / [за заг. ред. В. Андрусіва, Д. Котляра]. – К.: Агентство «Україна», 2012. – 64 с.