

*Танчинець М. М.,
здобувач кафедри*

*конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СПОСОБИ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Анотація. У статті проаналізовано зміст права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади у його органічному зв'язку з обов'язком зазначених органів оприлюднювати інформацію про свою діяльність, розглянуто способи реалізації та положення чинного законодавства України, що регламентують її порядок.

Ключові слова: право на інформацію про діяльність органів публічної влади, право на інформацію, інформаційні права, запит на інформацію, публічна інформація, офіційна інформація.

Постановка проблеми. Із закріпленням на рівні Основного Закону України права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади законодавцем закладено фундамент для здійснення громадського контролю за діяльністю таких органів, з одного боку, та реалізації індивідуальних інформаційних потреб окремих суб'єктів приватного права, з іншого боку. Діяльність суб'єктів владних повноважень, орієнтована на задоволення інформаційних інтересів фізичних та юридичних осіб, що є сферою об'єктивізації цього права, визнається пріоритетним напрямом інформаційної діяльності органів публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Водночас загальнотеоретичний аспект реалізації визначеного права є малодослідженим у вітчизняній доктрині. Так, можна говорити здебільшого про фрагментарний аналіз означеного питання у працях В.В. Гайтан, Б.А. Кормича, А.І. Марущака, Р.С. Мельника, А.В. Погорілецької та інших вчених.

Мета статті. З огляду на зазначене в межах цього дослідження ставимо собі за мету визначити зміст та сутність права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади та способи його реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для того щоб у повній мірі визначити зміст та сутність права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади, спершу з'ясуємо його співвідношення із правом на інформацію та інформаційними правами загалом.

Право на інформацію закріплено і гарантовано на рівні міжнародно-правових актів у галузі прав людини. Зокрема, Загальна декларація прав людини 1948 року як складову права кожної людини на свободу переконань і на вільне їх виявлення визначила свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї (ст. 19) [1].

Право на інформацію закріплено також в інших міжнародно-правових документах, серед яких слід назвати такі, як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року; Європейська конвенція з прав людини; Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства; Стра-

сбургська конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру 1981 року; Конвенція про кіберзлочинність 2001 року; Орхуська конвенція про доступ до інформації, громадську участь в ухваленні рішень чи доступі до правосуддя у справах довкілля; Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи про доступ до інформації, якою володіють державні органи влади, 1981 року; Рекомендація Ради Європи № R (81) 19 1981 року про право доступу до інформації, яка перебуває в розпорядженні органів державної влади; Регламент (1049/2001) загального доступу до документів Європейського Парламенту, Ради Європи.

Відповідно до ч. 2 ст. 34 Конституції України кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [2].

Конкретизують зазначену норму положення Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), Закону України «Про інформацію», Закону України «Про звернення громадян». Так, ст. 302 ЦК України визначає, що фізична особа має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію [3]. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про інформацію» кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів [4].

Право на інформацію є одним з інформаційних прав людини. За визначенням, запропонованим В.В. Гайтан, інформаційні права людини – це гарантовані державою можливості людини задовольняти її потреби в отриманні, використанні, розпорядженні, поширенні, охороні та захисті обсягу інформації, необхідного для належного рівня життєдіяльності в суспільстві [5, с. 7].

До суб'єктивних інформаційних прав людини та громадянина А.І. Марущак відносить право кожного вільно збирати, одержувати, зберігати, використовувати і поширювати будь-яку інформацію, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України, чинним законодавством (тобто право на інформацію як таке); право особи давати згоду на збирання, зберігання, використання та поширення інформації про неї для соціально-економічних, культурних та інших соціальних цілей; право громадянина мати доступ до відомостей про себе в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях; право кожного перевіряти достовірність інформації про себе і членів своєї сім'ї; право спростовувати недостовірні відомості у судовому порядку; право вимагати вилучення будь-якої інформації про себе; право кожного на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї; право на забез-

печення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; право на вільний доступ і поширення інформації про стан навколишнього середовища (екологічна інформація), про якість харчових продуктів і предметів побуту; право знати свої права і обов'язки, право на вільний доступ до нормативно-правових актів, що їх визначають; право на офіційну фінансову інформацію; право на інформацію як результат творчості тощо [6, с. 104].

Вказаний перелік інформаційних прав доповнюється правовими можливостями, встановленими чинним законодавством, серед яких слід назвати такі, як право власності на інформацію; право на заснування друкованих засобів масової інформації, на одержання через них масової інформації; право на заснування телерадіоорганізацій, на заснування інформаційних агентств; право на науково-технічну інформацію; право на захист від поширення відомостей, що не відповідають дійсності, право на їх спростування; право одержувати інформацію про діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян та деякі інші [6, с. 104].

Розкриваючи співвідношення понять «право на інформацію» та «право на доступ до інформації», зазначимо, що останнє є однією з правомочностей, що входять до структури суб'єктивного права на інформацію. Саме така складова права на інформацію, як одержання відомостей, становить зміст доступу до інформації. Доступ до інформації як складова суб'єктивного права на інформацію передбачає реалізацію можливості отримання (одержання) інформації. Причому засоби одержання інформації можуть бути різними: офіційні і неофіційні публікації в засобах масової інформації, надання усної або письмової інформації за інформаційними запитами або відповіді на звернення громадян тощо.

Таким чином, слід погодитися з А.І. Марущаком, який визначає право на доступ до інформації у його суб'єктивному розумінні як гарантовану державою можливість фізичних, юридичних осіб, а також суб'єктів владних повноважень вільно одержувати відомості, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, що не порушує права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб [6, с. 125–126].

Отже, право на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади є одним із суб'єктивних інформаційних прав людини та змістовно охоплюється такою складовою права на інформацію, як правомочність на її одержання.

Інформація, розпорядниками якої виступають суб'єкти владних повноважень та доступ до якої повинен гарантуватися, є різновидом публічної інформації – офіційною інформацією. Залежно від виду суб'єкта, у розпорядженні якого інформація знаходиться, остання поділяється на приватну, тобто інформацію, що знаходиться у володінні конкретної приватної особи, і офіційну – інформацію, що знаходиться у володінні органів публічної влади. Стосовно розмежування понять публічної та офіційної інформації зазначимо, що публічна інформація характеризується більш широким колом суб'єктів, які належать до її розпорядників. У свою чергу, розпорядником офіційної інформації є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, посадові чи службові особи, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства [7, с. 135].

Таким чином, поняття офіційної інформації змістовно охоплюється поняттям публічної інформації. Офіційна інформація – це документована інформація, надана та / або створена

у процесі діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування посадовими чи службовими особами при виконанні поставлених перед ними завдань та функцій за рахунок державного чи місцевого бюджету [7, с. 135].

Згідно з положеннями ст. 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» покладення на органи публічної влади обов'язку оприлюднювати інформацію про свою діяльність виступає однією з гарантій права на доступ до публічної інформації, зокрема офіційної інформації. Відповідно, право на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади та їх обов'язок оприлюднювати офіційну документовану інформацію та інші відомості про свою діяльність слід розглядати в органічній єдності.

Стаття 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» закріплює, що доступ до такої інформації забезпечується шляхом:

1) 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;

2) надання інформації за запитами на інформацію [8].

Так, ст. 57 Конституції України передбачає, що кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними [2].

Порядок оприлюднення окремих нормативно-правових актів такий. Закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше як у *п'ятнадцятиденний строк* після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях [9].

Офіційними друкованими виданнями є «Офіційний вісник України», газета «Урядовий кур'єр» [9]. Офіційними друкованими виданнями, в яких здійснюється офіційне оприлюднення законів та інших актів Верховної Ради України, є також газета «Голос України», «Відомості Верховної Ради України». Офіційним друкованим виданням, в якому здійснюється офіційне оприлюднення законів, актів Президента України, є також інформаційний бюлетень «Офіційний вісник Президента України». Акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України можуть бути в окремих випадках офіційно оприлюднені через телебачення і радіо. Нормативно-правові акти можуть бути опубліковані в інших друкованих виданнях лише після їх офіційного оприлюднення у порядку, що визначається вище. Нормативно-правові акти, опубліковані в інших друкованих виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування [9].

Принциповим з точки зору моменту виникнення в особі суб'єктивних прав та обов'язків є питання набрання чинності нормативно-правовим актом. Існує декілька варіантів набуття чинності юридичним (нормативним) актом:

1) у більшості випадків моментом початку дії нормативного акту є закінчення певного строку після його офіційного опублікування;

2) початок дії юридичного нормативного акту може визначатися моментом його прийняття або офіційного оприлюднення;

3) час набрання чинності юридичним нормативним актом може зазначатися у ньому або в іншому, спеціально прийнятому з цього приводу, акті;

4) у разі, якщо нормативні акти не оприлюднюються, а розсилаються відповідним суб'єктам, вони набирають чинності з моменту їх отримання останніми, якщо у таких актах не вказаний інший строк набуття ними чинності [9].

Акти (рішення, висновки) Конституційного Суду України підписуються не пізніше семи днів після прийняття рішення, дачі висновку. Офіційно оприлюднюються наступного робочого дня після дня їх підписання. Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність [10].

Конституція України встановлює також, що обов'язково мають оприлюднюватися регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України, а також поданий Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України.

Що стосується оприлюднення іншої, тобто не нормативно-правової, інформації, то у багатьох випадках законодавство зобов'язує органи державної влади, органи місцевого самоврядування її оприлюднювати. Конкретний перелік інформації, що підлягає обов'язковому оприлюдненню, визначається ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Другим способом доступу до інформації про діяльність органів публічної влади є запит на інформацію. Так, 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.

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні [8]. Запити на інформацію можуть бути індивідуальними та колективними.

Законом України «Про доступ до публічної інформації» також врегульовано процедуру подачі та розгляду запитів на

інформацію, форму та перелік обов'язкових реквізитів, які має містити запит, порядок відшкодування фактичних витрат у разі виготовлення копій документів обсягом більш 10 сторінок.

У разі дотримання визначених вимог розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня його отримання. У 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 статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. У разі, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту [8].

Законом України «Про доступ до публічної інформації» визначено також вичерпний перелік підстав, за яких у задоволенні запиту може бути відмовлено, а саме у разі, якщо:

1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом;

3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;

4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, зокрема вимог щодо його форми та реквізитів [8].

Висновки. Отже, як слідує з усього вищезазначеного, чинним законодавством чітко визначено порядок реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади. Водночас на практиці виникає ряд проблем, що суттєво ускладнюють можливість отримання пересічним громадянином своєчасної та обґрунтованої відповіді на поданий інформаційний запит. Зокрема, формалізм у роботі посадових та службових осіб призводить до надання малоінформативних

Момент набрання чинності нормативними актами [10]

Вид нормативного акта	Момент набрання чинності
Міжнародні договори	Закон про ратифікацію міжнародного договору набирає чинності через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування в офіційному друкованому виданні.
Закони України	Через 10 днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні.
Укази та розпорядження Президента України	Через 10 днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні.
Постанови Кабінету Міністрів України	3 днів їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування.
Нормативні акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер	Через 10 днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку набрання чинності.
Підзаконні нормативні акти з питань митної справи	Через 45 днів з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самим актом, але не раніше дня їх офіційного опублікування.
Нормативні акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер	Набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін набрання чинності.
Нормативні акти органів місцевого самоврядування та посадових осіб таких органів	3 днів їх офіційного оприлюднення, якщо Радою не встановлено більш пізній строк набрання цими рішеннями чинності.

відповідей, які навряд чи можуть задовольнити потреби особи, що до них звертається. Аналогічна ситуація виникає й при направленні звернень громадян. Також на поточному етапі слід констатувати незадовільний рівень інформативності офіційних інтернет-сторінок органів публічної влади. Непоодинокими є випадки оприлюднення на таких веб-сайтах нормативно-правових актів, що вже втратили свою чинність, або взагалі без зазначення стану документа (в тому числі на сайті ВР України). Пошук можливих шляхів вирішення цих та інших проблем у сфері правовідносин, що виникають в процесі реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади, можна визначити як перспективний напрям подальших досліджень.

Література:

1. Загальна декларація прав людини : міжнародний документ від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Офіційний вісник України – 2003. – № 11. – Ст. 461.
4. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
5. Гайтан В.В. Вплив інформаційних прав людини на трансформацію інформаційного простору / В.В. Гайтан // Право і суспільство. – 2014. – № 6-2. – Ч. 2. – С. 3–8.
6. Марущак А.І. Інформаційне право: Доступ до інформації : [навчальний посібник] / А.І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.
7. Погорілецька А.В. Офіційна інформація: теоретико-правовий аспект / А.В. Погорілецька // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 1 (9). – С. 130–139.
8. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
9. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від

- 10 червня 1997 року № 503/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/503/97>.
10. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.

Танчинец М. М. Право на доступ к информации о деятельности органов публичной власти и способы его реализации по законодательству Украины

Аннотация. В статье проанализировано содержание права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти в его органической связи с обязанностью указанных органов обнародовать информацию о своей деятельности, рассмотрены способы реализации и положения действующего законодательства Украины, регламентирующие её порядок.

Ключевые слова: право на информацию о деятельности органов публичной власти, право на информацию, информационные права, запрос на информацию, публичная информация, официальная информация.

Tanchynets' M. Right of access to information on activities public authorities and its implementation law of Ukraine

Summary. The author has analyzed the content of the right of access to information about the activities of public authorities. It has been found the relationship between the content of this right and the right to information and information rights in general. It also has been analyzed the duty of public authorities to publish information about their activities. The author has considered in detail the ways of implementing of this right and legal norms that regulate the procedure of its implementation.

Key words: right to information about the activities of public authorities, right to information, informational rights, request for information, public information, official information.