

О. В. Скочиляс-Павлів

Навчально-науковий інститут права та психології
 Національного університету “Львівська політехніка”,
 асист. кафедри адміністративного та інформаційного права

СПОСОБИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

© Скочиляс-Павлів О. В., 2015

Розглянуто способи здійснення права на доступ до публічної інформації. Розмежовано способи та форми доступу до публічної інформації. Досліджено сутність активного та пасивного способів здійснення права на доступ до публічної інформації.

Ключові слова: публічна інформація, доступ до публічної інформації, активний доступ, пасивний доступ.

О. В. Скочиляс-Павлів

СПОСОБЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА НА ДОСТУП К ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Рассмотрено способы осуществления права на доступ к публичной информации. Разграничены способы и формы доступа к публичной информации. Исследована сущность активного и пассивного способов осуществления права на доступ к публичной информации.

Ключевые слова: публичная информация, доступ к публичной информации, активный доступ, пассивный доступ.

O. V. Skochulias-Pavliv

METHODS OF IMPLEMENTATION THE RIGHT TO ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

The article examines methods of implementation the right to access to public information. The author of the article distinguishes methods and forms of access to public information. The article researches the gist of active and passive methods of the right to access to public information.

Key words: public information, access to public information, active access, passive access.

Постановка проблеми. Зі здобуттям незалежності Україна почала будувати демократичну правову державу, в центрі якої – людина з її правами та свободами. Відповідно до Конституції України утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України). В сучасному інформаційному суспільстві серед основних прав і свобод людини слід виділити право на доступ до інформації. Відповідно до ст. 34 Конституції України кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Є. П. Тептюк право на інформацію називає одним з основних першочергових громадянських прав людини (громадянина), яке закріплене основоположними документами з прав людини та Конституцією України. Похідним правом від основного права людини (громадянина) на інформацію є конституційне право на доступ до публіч-

ної інформації [1, с. 87]. Доступ до публічної інформації є важливою умовою розвитку та реалізації прав і свобод людини і громадянина, розвитку демократичного суспільства, належного забезпечення громадського контролю за діяльністю органів влади, дає можливість впливати на рішення, прийняті органами влади, сприяє забезпеченню прав та законних інтересів громадян [2, с. 79].

Задля реалізації конституційних положень 13 січня 2010 року Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про доступ до публічної інформації” (далі – закон) та нову редакцію Закону України “Про інформацію”. Закон України “Про доступ до публічної інформації” містить важливі та доволі прогресивні положення щодо обов’язку оприлюднення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування інформації про свою діяльність. Метою цього закону є забезпечення прозорості та відкритості суб’єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації [3].

Метою статті є аналіз способів здійснення права на доступ до публічної інформації з вивченням різних підходів до їх розуміння та змісту, а також розмежування способів та форм доступу до публічної інформації.

Стан дослідження. Питання доступу до інформації постійно перебуває у центрі наукових інтересів. Останнім часом зріс інтерес до вивчення питань, пов’язаних із доступом до публічної інформації. Наприклад, Н. Каменська, О. Нестеренко, Є. Тептюк, Н. Тимченко, К. Шустрова у своїх наукових працях визначили поняття права на доступ до публічної інформації, механізм доступу до публічної інформації, стадії адміністративного провадження щодо доступу до публічної інформації. Активно вивчають стан забезпечення права на доступ до публічної інформації експерти громадських організацій, такі як І. Андрусів, О. Ващук, Т. Дембіцька, М. Булгакова, М. Лацiba, І. Лукеря, В. Малімон, І. Усенко, О. Хмара. На рівні дисертаційних досліджень останніх років адміністративно-правові засади доступу громадян до публічної інформації висвітлили Е. Е. Аблякімова, О. Є. Заяць, К. С. Маштак, М. Є. Ніколайчук, О. П. Синячов, І. Г. Фурман.

Виклад основних положень. Право на доступ до інформації є правом інструментальним, тобто таким, що необхідне для реалізації інших прав і свобод людини, – без доступу до певної інформації, яка є в органів влади чи інших суб’єктів, людина часто не може реалізувати свої інші права (наприклад, на доступ до суду, участь у виборах та в управлінні державними справами, на освіту тощо). Право на доступ до інформації вимагає від держави не утримання від втручання, а активних дій – забезпечення нормативних, організаційних та технічних умов реалізації права на інформацію, зокрема належного розгляду запитів на інформацію та оприлюднення в ініціативному порядку суспільно важливої інформації [4, с. 10–11].

Реалізація права на доступ до публічної інформації багато в чому залежить від способів, за допомогою яких її отримують. Для всебічної поінформованості важливим є поєднання можливості отримувати інформацію і за інформаційним запитом, і за допомогою ознайомлення з потрібною інформацією у загальнодоступних джерелах, наприклад, на сайті органу державної влади. Лише гарантування всіх можливих способів отримання інформації здатне всебічно забезпечити право на доступ до публічної інформації.

Фахівці у сфері доступу до публічної інформації розрізняють активний та пасивний спосіб реалізації права на доступ до інформації. Проте вчені по-різному визначають, які способи доступу до інформації необхідно зарахувати до пасивного доступу, а які – до активного. Також немає єдності думок щодо використання терміна на позначення видів доступу до публічної інформації – “спосіб” чи “форма”.

Передусім вирішимо питання щодо використання терміна на позначення видів доступу до публічної інформації – “спосіб” чи “форма”. Якщо звернутися до тлумачного словника, то з’ясуємо, що “спосіб – певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити щонебудь, досягти чогось” [5, с. 390], а форма – тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов’язаний з його сутністю, змістом [5, с. 665]. Зважаючи на це, вважаємо

за доцільне на позначення видів доступу до публічної інформації запитувачів інформації вживати термін “спосіб”, тоді як стосовно розпорядників публічної інформації, забезпечення доступу до якої є одним із напрямів їх діяльності, застосовувати поняття “форма”.

Крім цього, необхідно звернути увагу на ще одне термінологічне питання, яке потребує уточнення. Часто дослідники плутають та підмінюють такі поняття, як здійснення, реалізація та забезпечення права на доступ до публічної інформації. З цього приводу слід погодитися із К. С. Маштаком, що Конституція України закріпила поняття стосовно прав і свобод людини, яке, інтегруючи в собі процесуальні компоненти, має за мету найбільш імперативно і зрозуміло пояснити діяльність держави щодо її прагнення до всебічного розвитку особистості – “забезпечення” [6, с. 134]. Отже, завдяки забезпеченню з боку держави, тобто створенню належних умов, відбувається реалізація (здійснення) прав і свобод особи, зокрема права на доступ до публічної інформації.

Як бачимо, доступ до публічної інформації має подвійну природу. З одного боку, забезпечення права на доступ до публічної інформації є обов’язком суб’єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації, а з іншого – реалізація права на доступ до публічної інформації є правом кожної людини. Тому необхідно розрізняти форми доступу до публічної інформації, які забезпечують розпорядники публічної інформації, та способи реалізації права на доступ до публічної інформації з боку громадян.

Тепер перейдемо до аналізу двох основних форм та способів здійснення права на доступ до публічної інформації – активного та пасивного, які пропонуються у науковій літературі. Наприклад, автори методичних рекомендацій щодо практичного впровадження Закону України “Про доступ до публічної інформації” – М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів та інші вказують, що пасивний аспект доступу передбачає надання інформації розпорядником лише у разі надходження запиту від особи чи групи осіб. Пасивний аспект гарантує доступ до публічної інформації у разі подання інформаційного запиту; ознайомлення з документами безпосередньо в приміщенні органу; проведення громадських експертиз. Активний аспект доступу (з боку органу влади) передбачає забезпечення права на доступ до публічної інформації через її оприлюднення розпорядником безвідносно до волі певної особи щодо отримання такої інформації. Стаття 5 Закону України “Про доступ до публічної інформації” визначає спосіб оприлюднення інформації. Це може бути офіційне друковане видання, офіційний веб-сайт у мережі Інтернет, інформаційний стенд або будь-який інший спосіб (наприклад, рознесення примірників ухвалених актів по будинках населеного пункту) [7, с. 15, 17]. Такий підхід підтримує і Є. Карась [8, с. 344].

Деякі автори дотримуються протилежної думки. Наприклад, А. Л. Садовська вважає, що доступ до інформації забезпечується: систематичним та оперативним оприлюдненням інформації – пасивний спосіб; наданням інформації за запитом на інформацію – активний спосіб. І далі серед ключових перешкод впровадження Закону України “Про доступ до публічної інформації” виділяє те, що органи влади не забезпечують повною мірою пасивний доступ до інформації (не створено реєстрів публічної інформації, на сайтах не викладено проектів рішень тощо) [9, с. 171, 172–173].

І. З. Харечко зазначає, що Закон України “Про доступ до публічної інформації” встановив два способи такого доступу – активний та пасивний. Пасивний доступ забезпечує орган влади, її оприлюднюючи, відповідно активний доступ передбачає безпосереднє звернення особи чи групи осіб до органу влади за необхідною інформацією з поданням відповідного запиту [10, с. 115–116]. Такої позиції дотримується також І. Г. Фурман. На його думку, пасивна форма проявляється тоді, коли розпорядник інформації у випадках, передбачених законодавством, зобов’язаний на тих чи інших носіях поширити інформацію так, щоб будь-яка особа могла з нею ознайомитися, відкривши веб-сайт чи інформаційний бюлетень. Якщо розпорядник інформації не виконує такого зобов’язання – це порушує конституційне право кожного на отримання інформації. Тому фізичні та юридичні особи можуть оскаржувати бездіяльність такого розпорядника інформації та вимагати відновлення порушеного права, тобто розміщення інформації. Активна форма: запитувач

інформації звертається із запитом на інформацію і розпорядник зобов'язаний її надати у формі, про яку просить запитувач (усно, письмово, факсом тощо) [11, с. 701].

Порівнюючи активний та пасивний аспект доступу до публічної інформації, Є. П. Тептюк вказує, що пасивний аспект реалізації права доступу передбачає право особи ознайомитися з інформацією, оприлюднення якої є обов'язком органу державної влади, це інформація про діяльність органу державної влади, ухвалені документи та проекти, що готуються, реєстр публічної інформації, надання інформації відбувається за допомогою публікації в ЗМІ, розміщення на офіційних веб-сайтах та на інформаційних стендах. Якщо ж особа бажає отримати додаткову інформацію, яка не підлягає обов'язковому оприлюдненню, але за статусом є публічною, то особа має право звернутися з інформаційним запитом до органу державної влади, а орган державної влади зобов'язаний надати відповідь на запит і випадки відмови чітко передбачені законом. Тобто в цьому випадку застосовується так званий активний аспект реалізації права на доступ до публічної інформації [2, с. 81]. Проте не можна погодитися з трактуванням вченого про активний аспект реалізації права на доступ до публічної інформації в тій частині, що якщо особа бажає отримати додаткову інформацію, яка не підлягає обов'язковому оприлюдненню, але за статусом є публічною, то вона має право звернутися з інформаційним запитом до органу державної влади. Твердження дослідника суперечить ч. 2 ст. 22 Закону України “Про доступ до публічної інформації”, де зазначено, що відповідь розпорядника інформації про те, що інформацію запитувач може одержати із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою у наданні інформації. Тобто, навіть забезпечивши доступ до певної інформації з оприлюдненням, розпорядник не звільняється від обов'язку надати таку інформацію у відповідь на запит. Отже, особа може звертатися з інформаційним запитом до розпорядника публічної інформації не лише за додатковою інформацією, яка не була об'єктом оприлюднення, але й за інформацією, яка поширена у загальнодоступних джерелах. І навіть більше, закон зобов'язує розпорядника інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача (ч. 3 ст. 22) [3].

Отже, проаналізувавши думки вчених щодо форм і способів доступу до публічної інформації, можна дійти певних висновків. По-перше, науковці не розмежовують поняття “форми” та “способи” доступу до публічної інформації, використовуючи переважно термін “спосіб”. По-друге, виділяючи активний та пасивний способи доступу до публічної інформації, більшість із дослідників дотримуються позиції, що активний аспект доступу проявляється у поданні інформаційного запиту, а пасивний – у можливості ознайомлення із публічною інформацією в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на інформаційних стендах тощо. При цьому не розмежовуються способи доступу до публічної інформації з боку громадян та розпорядників публічної інформації.

Звичайно, усі підходи дослідників щодо форм і способів доступу до публічної інформації мають право на існування. Але для досягнення чіткості у використанні термінів та розмежуванні правових явищ потрібно уточнити, що і активний, і пасивний доступ до публічної інформації стосується як запитувачів, так і розпорядників публічної інформації. Тобто з погляду запитувача інформації *пасивний спосіб* доступу означає, що інформацію розпорядник вже оприлюднив і запитувачу не потрібно вчиняти активні дії із запитуванням такої інформації, а достатньо лише ознайомитися із поширеною інформацією у будь-який зручний для нього спосіб. *Активний спосіб* полягає в доступі до публічної інформації шляхом подання запиту на отримання інформації до її розпорядника. З боку розпорядників публічної інформації *пасивна форма* забезпечення доступу до публічної інформації полягає у систематичному та оперативному оприлюдненні інформації, а *активна форма* – у наданні інформації за інформаційними запитом.

Якщо проаналізувати Закон України “Про доступ до публічної інформації”, то можна побачити, що більшість його норм спрямована на гарантування пасивного доступу до публічної інформації, а не лише стаття 5, як вважають науковці. Адже вже у статті 3 закону право на доступ до публічної інформації гарантується обов'язком розпорядників інформації надавати та

оприлюднювати інформацію, визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, яку він має, максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації, доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень. І далі закон деталізує ці положення, визначаючи порядок, види, засоби та строки оприлюднення органами влади інформації про свою діяльність.

Висновки. Доступ до публічної інформації про діяльність органів державної влади є запорукою успішної демократичної держави. Правом вибирати спосіб доступу до публічної інформації наділені громадяни. Проте належна реалізація цього права залежить від органів державної влади, в розпорядженні яких є публічна інформація. Прозора влада повинна належно забезпечувати діалог із громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади, щоб забезпечити належний стан інформування громадян про свою діяльність, що є показником, від якого значною мірою залежить авторитет самої влади і рівень довіри до неї з боку громадян.

1. *Тептюк Є. П. Конституційно-правове визначення поняття права на доступ до публічної інформації / Є. П. Тептюк // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія "Юриспруденція". – 2014. – № 7. – С. 85–87.* 2. *Тептюк Є. П. Форми реалізації конституційного права громадян на доступ до публічної інформації / Є. П. Тептюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Випуск 1. – Том 1. – С. 78–82.* 3. *Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.* 4. *Головенко Р. Б. Доступ до публічної інформації : посібник із застосування "трискладового тесту" / Р. Б. Головенко, Д. М. Котляр, Д. М. Слизьконіс ; за заг. ред. Д. М. Котляра. – К. : ЦПСА, 2014. – 152 с.* 5. *Новий тлумачний словник української мови у трьох томах / укладачі В. Яременко, О. Сліпушко. – Т. 3 : П-Я. – К. : Аконт, 2008. – 864 с.* 6. *Маишак К. С. Поняття адміністративно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації / К. С. Маишак // Право і суспільство. – 2011. – № 6. – С. 132–137.* 7. *Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України "Про доступ до публічної інформації" / М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів та ін. ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – 2-ге вид. допов. – К. : Агентство "Україна", 2012. – 164 с.* 8. *Карась Є. Проблематика доступу до публічної інформації в громадянському суспільстві України / Є. Карась // Гілея: науковий вісник. – 2013. – № 73. – С. 340–342.* 9. *Садовська А. Л. Посилення гарантій права на доступ до публічної інформації в системі комунікацій між державою та громадянами / А. Л. Садовська // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 2. – С. 169–177.* 10. *Харечко І. З. Доступ до публічної інформації в умовах інформаційного суспільства: поняття, механізми / І. З. Харечко // Інформаційне забезпечення транскордонного співробітництва України : матеріали I Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції (м. Луцьк, 14–15 травня 2013 р.) : в 2 т. ; під заг. ред. А. М. Митко. – Т. 1. – Луцьк : Вежа-Друк, 2013. – С. 114–120.* 11. *Фурман І. Г. Види та особливості оприлюднення публічної інформації СБУ / І. Г. Фурман // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 699–705 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2013-1/13covcac.pdf>.*