

О. В. Скочиляс-Павлів

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

ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

© Скочиляс-Павлів О. В., 2016

Проаналізовано поняття механізму захисту права на доступ до публічної інформації. Особливу увагу приділено судовому механізму захисту права на доступ до публічної інформації в порядку адміністративного судочинства. Звернено увагу на недоліки правового регулювання, що стають перешкодою для належного судового захисту права на доступ до публічної інформації.

Ключові слова: публічна інформація, механізм захисту, судовий механізм захисту, адміністративне судочинство.

О. В. Скочиляс-Павлів

ПРАВО НА ДОСТУП К ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ: МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ В УКРАИНЕ

Проанализировано понятие механизма защиты права на доступ к публичной информации. Особое внимание уделено судебному механизму защиты права на доступ к публичной информации в порядке административного судопроизводства. Обращено внимание на недостатки правового регулирования, которые становятся препятствием для достойной судебной защиты права на доступ к публичной информации.

Ключевые слова: публичная информация, механизм защиты, судебный механизм защиты, административное судопроизводство.

O. V. Skochulias-Pavliv

RIGHT TO PUBLIC INFORMATION ACCESS: PROTECTIVE MECHANISM IN UKRAINE

The article analyzes the concept of the protective mechanism of the right to public information access. Particular attention is paid to the judicial mechanism of the protection of right to public information access in an administrative procedure. The article points out flaws of legal regulation, which prevent proper legal protection of the right to public information access.

Key words: public information, protective mechanism, judicial mechanism of protection, administrative procedure.

Постановка проблеми. За останні роки відбулися якісні зміни у змісті суспільних відносин в інформаційній сфері за значного збільшення обсягу інформації. Свобода інформації для сучасного українського суспільства – одна з основних потреб, адже саме у таких умовах, що склалися нині в Україні, право на отримання інформації є одним із найважливіших у системі прав і свобод індивіда.

Це підтверджується і на законодавчому рівні. У Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р, зазначено, що одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвитку та підвищуючи якість життя [1].

Доступ громадян до публічної інформації є однією з основ громадянського суспільства, що дає змогу здійснювати ефективний контроль за владою та впливати на рішення її уповноважених органів. Рівень демократичності держави також вимірюється наявністю достатнього правового механізму для захисту права громадян на доступ до інформації про діяльність органів державної влади у разі його порушення.

Мета статті полягає у з'ясуванні поняття механізму захисту права на доступ до публічної інформації та дослідженні прогалин процесуального законодавства, що стосується судового захисту права на доступ до публічної інформації.

Стан дослідження. Протягом останніх років активізувалися дослідження вчених у галузі доступу до публічної інформації. Це пов'язано передусім із ухваленням Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року, що стало поштовхом до теоретичного аналізу та пошуку шляхів удосконалення інституту доступу до публічної інформації. Реформаційні процеси, які відбуваються нині в Україні, потребують постійного контролю з боку суспільства, а це можливо лише за умови забезпечення належного доступу до інформації про діяльність органів державної влади. І нарешті, третій аспект досліджуваної тематики стосується відновлення порушеного права до доступу до публічної інформації у судовому порядку. Цей широкий спектр питань став об'єктом дослідження Е. Аблякімової, О. Білоусова, О. Белової, С. Вітвіцького, Ж. Завальної, Є. Карася, К. Маштака, Л. Наливайко, О. Печерського, М. Смоковича, І. Фурмана, М. Цуркана, М. Чабанної, І. Шопіної та ін.

Виклад основних положень. У сьогоднішніх умовах постійних змін і реформувань особливо важливу роль відіграє доступ громадян до інформації про діяльність державних органів влади, тобто до публічної інформації, механізм доступу до якої врегульовано Законом України «Про доступ до публічної інформації».

У країнах з розвинутою демократією порушення права на доступ до публічної інформації захищається законом. В Україні також діють належні механізми захисту цього конституційного права у разі його порушення.

Передусім з'ясуємо значення механізму захисту прав і свобод людини. На думку О. Скакун, механізм захисту прав, який поряд із механізмами реалізації та охорони входить до механізму соціально-правового забезпечення прав і свобод людини, містить засоби, що спрямовані на поновлення прав, порушених протиправними діями, а також відповідальність особи, що вчинила правопорушення [2, с. 206].

К. Г. Волинка до форм захисту прав і свобод особи зараховує діяльність, спрямовану на припинення порушення прав і свобод, ліквідацію будь-яких перешкод, відновлення порушених прав і свобод, притягнення винних у порушенні прав і свобод до юридичної відповідальності [3, с. 274].

Ю. М. Сидорчук вважає, що механізм захисту прав є системою та комплексом послідовних дій, які спрямовані на захист прав людини та громадянина. Як правове явище, механізм захисту прав людини є системою, оскільки складається з певних частин, таких як право на захист; форма та спосіб захисту прав; процес та порядок звернення до відповідних органів, установ та організацій [4, с. 34].

Отже, механізм захисту права на доступ до публічної інформації являє собою передбачену законодавством сукупність форм, заходів і засобів, взаємодія яких спрямована на реалізацію цього права.

Універсальним та одним з найефективніших способів захисту прав і свобод виступає судовий захист, оскільки, відповідно до ст. 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі. Проте належний судовий захист залежить від досконалості норм, які регулюють порядок здійснення судочинства.

Одним із механізмів захисту права на доступ до публічної інформації у разі його порушення є можливість оскаржити рішення, дії чи бездіяльність розпорядників публічної інформації до адміністративних судів. Відповідно до ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації. Вважаємо, що для позначення спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації доцільно вживати термін «інформаційні спори».

Інформаційні спори за правовою природою є адміністративно-правовими, оскільки законодавство про доступ до публічної інформації належить до адміністративного права. Матеріальне законодавство про доступ до публічної інформації складається із великої кількості законодавчих актів, а саме: Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р., Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 р., Постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4.01.2002 р., Постанови Кабінету Міністрів України «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» від 25.05.2011 р., Постанови Кабінету Міністрів України «Питання системи обліку публічної інформації» від 21.11.2011 р., Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» від 13.07.2011 р., Указу Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 05.05.2011 р.

Разом з тим процесуальні норми, спрямовані на захист права на доступ до публічної інформації, містять істотні недоліки. Закон України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 3 ст. 23) встановлює, за яким саме процесуальним законом здійснюється оскарження порушень права на доступ до публічної інформації в суді. Таким законом є Кодекс адміністративного судочинства України. Однак глава 6 розділу III КАС України не визначає особливостей розгляду і вирішення інформаційних спорів, тобто під час розгляду цієї категорії справ слід керуватися загальними правилами розгляду адміністративних справ. Проте аналіз статистичних даних адміністративних судів показує, що сьогодні спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації займають вагомe місце в судовій практиці. Наприклад, відповідно до звітних даних Державної судової адміністрації України у 2014 р. до судів першої інстанції надійшло 486 справ з приводу забезпечення права особи на доступ до публічної інформації, тоді як у першому півріччі 2015 р. таких справ налічувалося вже 350 [5]. Результати перегляду постанов першої інстанції за апеляційними скаргами у цій категорії справ такі: у 2014 р. переглянуто 304 постанови суду (з них 210 постанов залишено без змін), за перше півріччя 2015 р. переглянуто 168 постанов суду (з них 117 постанов залишено без змін) [6]. Для порівняння наведемо статистику у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, щодо яких КАС України містить окрему статтю, яка передбачає особливості їх розгляду. Так, у 2014 р. таких справ надійшло 115, а у першому півріччі 2015 р. лише 34 справи [5].

Крім цього, норми КАС України щодо порядку розгляду інформаційних спорів визначено нечітко. У статті 183-2 КАС України передбачено скорочене провадження для окремих категорій адміністративних справ, зокрема для справ про оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію. З цього випливає, що в порядку скороченого провадження розглядаються не всі позови щодо порушення права на доступ до інформації, а лише ті, в яких оскаржується бездіяльність розпорядника щодо розгляду запиту на інформацію. Таке законодавче положення означає, що в разі

оскарження вчиненої дії чи прийнятого рішення щодо інформаційного запиту розгляд адміністративного позову здійснюється в загальному порядку.

Для належного судового захисту права на доступ до публічної інформації разом із внесенням змін у КАС України щодо поширення юрисдикції адміністративних судів на спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації необхідно було передбачити окрему статтю у главі 6 розділу III КАС України, яка б визначала особливості розгляду і вирішення інформаційних спорів, а не обмежуватись вказівкою на те, що такі справи вирішуються у порядку скороченого провадження.

Під час безпосереднього розгляду інформаційних спорів виникають труднощі у трактуванні норм матеріального права, які стосуються поняття «публічна інформація». Наприклад, М. Цуркан та О. Белова зазначають, що із моменту ухвалення Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» у судовій практиці адміністративних судів виникають проблеми в застосуванні частини першої статті 1 цього Закону, оскільки, незважаючи на те, що Закон містить визначення терміна «публічна інформація», на практиці не досягнуто однозначного розуміння цього поняття. Так, на думку одних суддів, до публічної інформації належить інформація, отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених як матеріальним, так і процесуальним законодавством, тобто на визнання інформації публічною не впливає те, під час виконання яких саме обов'язків суб'єктом владних повноважень її отримано та яким законодавством ці обов'язки визначено. Інша позиція з цього питання полягає в тому, що положення Закону «Про доступ до публічної інформації» не поширюються на інформацію, яку отримали або створили суб'єкти владних повноважень у процесі виконання своїх владних процесуальних функцій. Тобто в разі надходження запитів від учасників процесу про надання копій матеріалів судових справ, інформації про дату та час слухання справи тощо розпорядники цієї інформації, як правило, відмовляють у задоволенні таких запитів з огляду на те, що положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» не поширюються на відносини, які врегульовано процесуальним законодавством. Проаналізувавши законодавство, вказані дослідники дійшли висновку, що положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» не поширюються на інформацію, яку отримали або створили суб'єкти владних повноважень – адміністративні суди – під час виконання своїх владних процесуальних функцій, оскільки судовий процес не є сферою управлінської діяльності, а доступ до інформації, отриманої або створеної під час здійснення правосуддя, визначається відповідним процесуальним законодавством [7, с. 20–21, 25].

З наведеного можна зробити висновок, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» не поширюється на відносини щодо інформації, яку отримали або створили суб'єкти владних повноважень, здійснюючи свої владні процесуальні функції.

Вище зазначалося про тенденцію до збільшення кількості інформаційних спорів. Одночасно необхідно констатувати, що останніми роками спостерігається покращення роботи органів публічної адміністрації в Україні у сфері доступу до інформації, що, можливо, змінить судову статистику в цій категорії справ. На підтвердження сказаного вибірково наведемо дані Державного комітету телебачення та радіомовлення України (далі – Держкомтелерадіо) щодо результатів проведеного моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади у першому півріччі 2015 р. Держкомтелерадіо здійснив моніторинг 55 офіційних веб-сайтів центральних органів виконавчої влади: 17 міністерств та 38 інших центральних органів виконавчої влади. За результатами аналізу наявності інформації на офіційних веб-сайтах міністерств та інших центральних органів виконавчої влади виявлено, що:

- середнє значення показника наявності інформації становить 93,12 %;
- 100 % інформації, обов'язковість розміщення якої визначено нормативно-правовими актами, міститься на 13 веб-сайтах;
- найменше обов'язкової інформації подано на офіційному веб-сайті Українського інституту національної пам'яті (57,14 %).

За результатами аналізу якості інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади встановлено, що:

- жоден веб-сайт не має максимального значення показника якості інформаційного наповнення;
- найменше значення показника якості інформаційного наповнення в офіційного веб-сайта Державної інспекції навчальних закладів України (42,48 %).

За результатами аналізу інформаційної прозорості офіційних веб-сайтів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з'ясовано, що:

- найбільше значення показника інформаційної прозорості має веб-сайт адміністрації Державної прикордонної служби України (87,21 %);
- найменше значення показника інформаційної прозорості у веб-сайта Українського інституту національної пам'яті (50,13 %) [8].

Наведена статистика свідчить про реальне намагання органів державної влади забезпечити доступ громадян до інформації про свою діяльність. Проте не можна забути, що розміщення інформації на офіційному сайті не звільняє розпорядника публічної інформації від обов'язку надати її у відповідь на інформаційний запит. Це передбачено у ч. 2 ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відповідно до якої відповідь розпорядника інформації про те, що інформацію запитувач може одержати із загальнодоступних джерел, вважається неправомірною відмовою в наданні інформації, оскільки офіційний сайт є загальнодоступним джерелом.

Висновки. Стосовно сучасних державних перетворень забезпечення конституційного права на доступ до публічної інформації є лакмусовим папірцем, який допомагає зрозуміти, наскільки діяльність органів влади відповідає задекларованим принципам. Намагання України увійти в Європейське співтовариство, наблизити своє законодавство до міжнародних стандартів стало поштовхом до прийняття великої кількості нормативно-правових актів для гарантування права на доступ до публічної інформації, зокрема його належного судового захисту. Проте застосування інформаційного законодавства свідчить про існування низки проблемних питань, які стають перешкодою для належної реалізації права на доступ до публічної інформації та його судового захисту в разі порушення.

1. *Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 44. – Ст. 79.* 2. Скакун О. Ф. *Теорія державства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.* 3. *Волинка К. Г. Забезпечення прав і свобод особи / К. Г. Волинка // Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10-ти т. – Т. 2 / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2005. – С. 259–280.* 4. *Сидорчук Ю. М. Механізми захисту прав людини та громадянина: сутність і перспективи розвитку в Україні / Ю. М. Сидорчук // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2013. – Вип. 682. – С. 33–35.* 5. *Звіт судів першої інстанції про розгляд справ в порядку адміністративного судочинства за 2014 рік та за перше півріччя 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua>.* 6. *Звіт апеляційної інстанції про розгляд апеляційних скарг у адміністративних справах за 2014 рік та за перше півріччя 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua>.* 7. *Цуркан М. Деякі проблемні питання визначення сфери дії Закону України «Про доступ до публічної інформації» у процесуальній діяльності адміністративних судів / М. Цуркан, О. Белова // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2014. – № 1. – С. 20–27.* 8. *Аналітична довідка за результатами проведеного Держкомтелерадіо моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади у першому півріччі 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://comin.kmi.gov.ua>.* 9. *Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.*

REFERENCES

1. *Stratehiya rozvytku informatsiynoho suspil'stva v Ukraini : rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 travnya 2013 roku № 386-p, Ofitsiynyy visnyk Ukrainy, No. 44, 2013.*
2. Skakun O. F. *Teoriya gosudarstva i prava [Theory of the state and law], Khar'kov, Konsum Publ., 2000, 704 p.*
3. Volynka K. H. *Zabezpechennya prav i svobod osoby [Mizhnarodna politseys'ka entsyklopediya], u 10-y t., T. 2, Vidp. red. Yu. I. Rymarenko, Ya. Yu. Kondrat'yev, V. Ya. Tatsiy, Yu. S. Shemshuchenko, Kyiv, Vydavnychiy dim «In Yure» Publ., 2005, pp. 259–280.*
4. Sydoruk Yu. M. *Mekhanizmy zakhystu prav lyudyny ta hromadyanyna: sutnist' i perspektyvy rozvytku v Ukraini [The mechanisms of human rights and citizen the essence and prospects of development in Ukraine]. Naukovyy visnyk Chernivets'koho universytetu. Pravoznavstvo, 2013, Vol. 682, pp. 33–35.*
5. *Zvit sudiv pershoyi instantsiyi pro rozhlyad sprav v poryadku administratyvnoho sudochynstva za 2014 rik ta za pershe pivrichchya 2015 roku. Available at: <http://www.court.gov.ua>.*
6. *Zvit apelyatsiynoyi instantsiyi pro rozhlyad apelyatsiynyykh skarh u administratyvnykh spravakh za 2014 rik ta za pershe pivrichchya 2015 roku. Available at: <http://www.court.gov.ua>.*
7. Tsurkan M., Byelova O. *Deyaki problemni pytannya vyznachennya sfery diyi Zakonu Ukrainy «Pro dostup do publichnoyi informatsiyi» u protsesual'niy diyal'nosti administratyvnykh sudiv [Some problem questions determining the scope of the Law of Ukraine On Access to Public Information in the processual activity of administrative courts], Visnyk Vysshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy, 2014, Vol. 1, pp. 20–27.*
8. *Analychna dovidka za rezul'tatamy provedenoho Derzhkomteletadio monitorynhu informatsiynoho napovnnennya ofitsiynyykh veb-saytiv orhaniv vykonavchoyi vlady u pershomu pivrichchi 2015 roku. Available at: <http://www.comin.kmu.gov.ua>.*
9. *Pro dostup do publichnoyi informatsiyi : Zakon Ukrainy vid 13 sichnya 2011 roku № 2939-VI, Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Bulletin of the Supreme Soviet of Ukraine, No. 32, 2011.*