



УДК 342.95

РЕАЛІЗАЦІЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Кузнецова М.Ю., к. ю. н.,
завідувач кафедри правового забезпечення АПК
Сумський національний аграрний університет

Обґрунтовано важливість дослідження реалізації інформаційно-правового статусу органів виконавчої влади України в інформаційних правовідносинах, що виникають у сфері публічної інформації. Запропоновано підхід щодо формування системної моделі інформаційних правовідносин у сфері публічної інформації та досліджено конкретні приклади.

Ключові слова: інформаційно-правовий статус, органи виконавчої влади, сфера публічної інформації, інформаційно-забезпечувальні суспільні відносини, складні інформаційні правовідносини, комплексні правовідносини.

Обоснована важность исследования реализации информационно-правового статуса органов исполнительной власти Украины в информационных правоотношениях, которые возникают в сфере публичной информации. Предложен подход для формирования системной модели информационных правоотношений в сфере публичной информации, а также рассмотрены конкретные примеры.

Ключевые слова: информационно-правовой статус, органы исполнительной власти, сфера публичной информации, информационно-обеспечивающие общественные отношения, сложные информационные правоотношения, комплексные правоотношения.

Kuznetsova M.Yu. THE REALIZATION OF INFORMATION AND LEGAL STATUS OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES OF UKRAINE IN THE SPHERE OF PUBLIC INFORMATION

The importance of studying the realization of information and legal status of the executive authorities of Ukraine in informational legal relations, which arise in the sphere of public information. The hike for the formation the system model of legal information relations, connected with sphere of public information; also the specific examples are considered.

Key words: information and legal status, executive authorities, sphere of public information, information and providing relations, complex information legal relations, complex legal relations.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку інформаційного суспільства в Україні значно зростає роль суспільних відносин, пов'язаних з доступом до публічної інформації. Наголошуючи на значенні реалізації права на доступ до інформації (в тому числі публічної), вважаємо за доцільне нагадати, що правове регулювання реалізації цього права ґрунтується на положеннях відповідних міжнародних нормативно-правових актів [1; 2; 3; 4; 5], передусім, Загальної декларації прав людини (ст. 19) [1]. В Україні право на доступ до інформації закріплено, перш за все, у ч. 2 ст. 34 Конституції України: кожному громадянину України надано право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [6]. Крім того, відповідно до Закону України «Про інформацію» забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень відноситься до основних напрямів державної інформаційної політики (ст.3) [7]. Водночас прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» [8] (далі – Закон), одним із основних завдань якого є ефективна реалізація права на доступ до публічної інформації в Україні, є необхідною умовою реалізації зазначеного права. Законом закріплено механізм забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів влади, який передбачає створення та функціонування системи доступу громадян до інформації [9].

Аналіз Закону України «Про доступ до публічної інформації» [8] переконливо доводить роль органів виконавчої влади України (як суб'єктів владних повноважень) у створенні гарантій забезпечення права на доступ до публічної інформації. Таким чином, виникає об'єктивна потреба в удосконаленні діяльності зазначених органів як невід'ємної складової механізму забезпечен-

ня відкритості і прозорості діяльності органів державної влади, що має відповідати нормам чинного законодавства України про доступ до публічної інформації. Виходячи із зазначеного вище, вважаємо, що тема статті є актуальною.

Теоретико-методологічною базою дослідження є наукові напрацювання І.В. Арістової, К.І. Белякова, В.М. Брижка, А.І. Марущака, Р.А. Калужного, О.В. Кохановської, О.М. Петришина, В.Г. Пилипчука, О.О. Погрібного, В.П. Тихого, В.С. Цимбалюка, М.Я. Швеця та ін. Водночас у наукових працях зазначених фахівців не приділялось спеціальної уваги комплексному дослідженню реалізації інформаційно-правового статусу органів виконавчої влади України у різноманітних правовідносинах, пов'язаних зі сферою публічної інформації. У зв'язку з цим у статті здійснено спробу провести відповідне дослідження.

Мета статті полягає у формуванні системи правовідносин, пов'язаних зі сферою публічної інформації, в яких реалізується інформаційно-правовий статус органів виконавчої влади України.

Виклад основного матеріалу. Досягнення мети роботи потребувало, насамперед, введення в науковий обіг поняття «сфера публічної інформації» (далі – СПІ). Це невід'ємна складова інформаційної сфери, у якій виникають (змінюються, припиняються) суспільні відносини, пов'язані з обігом публічної інформації.

Водночас для з'ясування поняття «інформаційно-правовий статус» органів виконавчої влади (далі – ОВВ) України вважалося за доцільне проаналізувати різноманітні наукові позиції щодо визначення структури правового статусу суб'єктів адміністративного права, до яких відносяться і ОВВ України. У роботі поділяється точка зору Д.Н. Бахраха та А.В. Лавренюка стосовно

такої структури: 1) цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний [10, с. 71]; 4) гарантійний [11, с. 118]. При цьому найважливішим у змісті правового статусу ОБВ України постає компетенційний блок. Було проаналізовано два наукових підходи щодо розуміння цього блоку та висловлена згода з першим підходом, відповідно до якого змістом компетенції ОБВ України є: по-перше, предмет його діяльності (його завдання і функції); по-друге, обсяг прав і обов'язків, необхідних для здійснення його завдань. При цьому необхідною ознакою набуття адміністративно-правового статусу є наявність у ОБВ України конкретних суб'єктивних прав та суб'єктивних обов'язків, які ними реалізуються, як у адміністративних правовідносинах, так і поза ними [12, с. 188].

Грунтуючись на зазначених вище положеннях щодо адміністративно-правового статусу ОБВ України, вважаємо за доцільне, досліджуючи реалізацію особливостей інформаційно-правового статусу ОБВ України в інформаційних правовідносинах (простих та складних, зокрема комплексних) [13] у СПІ, говорити про реалізацію відповідних суб'єктивних прав та обов'язків ОБВ України у зазначених правовідносинах.

Досліджуючи інформаційні правовідносини за участю ОБВ України у СПІ, вважаємо за доцільне сферу публічної інформації розглядати як системне утворення, що складається із двох частин, критерієм поділу на які є режим доступу до публічної інформації. Отже, перша частина СПІ пов'язана з публічною відкритою інформацією, друга частина СПІ – з публічною інформацією з обмеженим доступом.

У статті акцентуємо увагу на дослідженні особливостей реалізації інформаційно-правового статусу ОБВ України в першій частині сфери публічної інформації (тобто публічна відкрита інформація). Іншими словами, йдеться про особливості реалізації зазначеного статусу ОБВ України як суб'єктів інформаційно-забезпечувальних та «чистих» інформаційних правовідносин, а об'єктом є публічна відкрита інформація.

Водночас відповідно до концепції дослідження особливостей реалізації інформаційно-правового статусу ОБВ України у інформаційних правовідносинах у першій частині СПІ необхідно враховувати й додаткові критерії класифікації: 1) за змістом; 2) за правом володіння публічною інформацією; 3) за формою забезпечення доступу; 4) за видами інформаційної діяльності. У роботі ж акцентується увага на дослідженні лише першого додаткового критерію.

За першим критерієм – за змістом – інформаційні правовідносини можуть виникати щодо публічної відкритої інформації, яка у процесі виконання розпорядниками своїх обов'язків: 1) отримана; 2) створена (ст. 1 Закону). Передусім розглянемо приклад інформаційних правовідносин, об'єктом яких є отримана публічна інформація.

На нашу думку, прикладом отриманої публічної інформації, можна вважати перший вид публічної відкритої інформації («безумовно відкритої інформації»). Так, отримавши інформацію від своїх працівників, наприклад, щодо декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади чи обіймають посаду державного службовця, орган виконавчої влади України (як розпорядник публічної інформації) зобов'язаний у випадку надходження

відповідного інформаційного запиту від громадянина України (як запитувача) надати йому цю інформацію.

Грунтуючись на концепції складних (комплексних) правовідносин, пропонуємо нижче сформулювати модель реалізації права на отримання відповіді від розпорядника публічної інформації щодо поданого запитувачем інформаційного запиту. На нашу думку, така модель водночас допоможе системно уявити особливості реалізації інформаційно-правового статусу ОБВ України (як розпорядника публічної інформації, в тому числі структурного підрозділу чи відповідальної особи цього розпорядника) у «ланцюжку» відповідних інформаційних правовідносин.

Отже, по-перше, запитувач має право на подання інформаційного запиту (ч. 2 ст. 19 Закону) незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні (без пояснення причини подання запиту), якому кореспондує відповідний обов'язок розпорядника публічної інформації (структурного підрозділу або відповідальної особи) цей запит прийняти (одне право – один обов'язок). Маємо приклад пасивного обов'язку, адже розпорядник публічної інформації реагує на законні вимоги правомочної сторони (запитувача) та надає відповідь на запит на інформацію. Відповідне право запитувача – отримати публічну інформацію у встановлений законом строк. Отже, суб'єктивне право запитувача як учасника цього інформаційного правовідношення за своєю суттю є правом на чужі дії, тобто правом вимагання відповідної поведінки від правозобов'язаної особи (розпорядника). Оскільки йдеться про два суб'єкти (запитувач та розпорядник), є одне право та один обов'язок (суб'єктивне право запитувача та юридичний обов'язок розпорядника); об'єктом цього інформаційного правовідношення є інформація (відкрита), а метою – отримати відповідь. Отже, це приклад «чистого» простого інформаційного правовідношення, яке будемо вважати головним (основним) правовідношенням.

Водночас, поглиблюючи дослідження, підкреслимо, що для забезпечення надання об'єктованої відповіді на інформаційний запит на розпорядника інформації покладається низка обов'язків, закріплених в ст. 14 та в ст. 16 Закону.

Аналіз обов'язків розпорядників публічної інформації, а також врахування існування структурних підрозділів, які підпорядковуються розпорядникам, допомогло усвідомити декілька моментів. Обов'язки розпорядника щодо забезпечення процесу надання публічної інформації запитувачу делегуються структурним підрозділам, тобто між розпорядником та структурним підрозділом (або відповідальною особою) виникають управлінські відносини. Водночас виникають при цьому правовідносини є інформаційно-забезпечувальними щодо головного інформаційного правовідношення, об'єктом якого є публічна відкрита інформація, яка міститься у відповіді на інформаційний запит.

До речі, на структурний підрозділ (або відповідальну особу), у свою чергу, покладаються інші обов'язки. Це ще один приклад управлінських (інформаційно-забезпечувальних) відносин, а отже, адміністративних правовідносин (інформаційно-забезпечувальних правовідносин).

Наведемо конкретний приклад структурних підрозділів. Так, у структурі Державної фіскаль-



ної служби України (далі – ДФСУ) у складі Департаменту обслуговування платників податків відділі організації доступу до публічної інформації відповідальний за організацію доступу до публічної інформації; у територіальних органах ДФСУ – відділи (сектори) забезпечення доступу до публічної інформації та розгляду звернень громадян, а також відповідальні посадові особи, які забезпечують у встановленому порядку доступ до публічної інформації [15].

Отже, ми пересвідчилися у необхідності формування управлінських відносин між ОБВ (як розпорядників публічної інформації) та певними структурними підрозділами цих органів. Водночас ці відносини мають забезпечувальний характер щодо основних інформаційних відносин між запитувачами публічної інформації та ОБВ України. Під час правового регулювання управлінських відносин виникають адміністративно-правові відносини.

По-друге, відповідно до першого етапу дослідження формування моделі розпорядник інформації (структурний підрозділ або відповідальна особа) має право вимагати від запитувача подачі інформаційного запиту згідно зі встановленими законодавством вимогами до його форми, а запитувач для реалізації свого права зобов'язаний належним чином його оформити (тобто одне суб'єктивне право, якому кореспондує один юридичний обов'язок). Важливо, що це є необхідною умовою відповіді на інформаційний запит (її невиконання є підставою для відмовлення у реєстрації цього запиту).

Крім того, розпорядник інформації може відмовити у наданні інформації, коли особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені ст. 22 Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком (одне право – один обов'язок). Отже, запитувач для реалізації свого права має виконати й покладені на нього відповідні обов'язки щодо форми запиту та сплати фактичних витрат. Необхідно підкреслити, що це приклад вже складного правовідношення: 1) право запитувача на отримання відповіді на матеріальному носії інформації та його обов'язок сплатити; 2) право розпорядника на вимогу сплати та обов'язок надати інформацію на цьому носії (тобто два суб'єктивних права та два юридичних обов'язки двох суб'єктів правовідносин). Маємо одне просте «чисте» інформаційне правовідношення (щодо відповіді) та цивільне правовідношення (щодо сплати фактичних витрат), яке має інформаційно-забезпечувальний характер. У такому разі запит, що пройшов реєстрацію у встановленому розпорядником інформації порядку, обробляється відповідальними особами з питань запитів на інформацію.

По-третє, відповідно до першого етапу дослідження формування моделі запитувач має право на отримання відповіді (письмової чи опублікованої на сайті ОБВ України) протягом чітко визначеного законом строку, а структурний підрозділ (відповідальна особа) ОБВ України як розпорядник зобов'язана його надати у цей строк (одне право – один обов'язок).

Тобто згідно зі строками, наведеними у Законі, відповідь на інформаційний запит надається протягом від 48 годин (найскоріше) до 20 робочих днів (найдовше). Отже, якщо відповідь надається у встановлений строк, маємо приклад трьох простих інформаційних правовідносин, оскільки їх об'єктом є інформація (у цьому

разі – публічна відкрита чи «безумовно відкрита інформація»).

Підсумовуючи проведене дослідження цього етапу моделі реалізації права запитувача на отримання відповіді щодо інформаційного запиту, можна дійти такого висновку. Запитувач як суб'єкт правовідносин має одне суб'єктивне право – отримання відповіді на свій запит (у будь-якій формі) та два юридичних обов'язки: 1) щодо дотримання форми інформаційного запиту (основний обов'язок); 2) щодо сплати фактичних витрат (додатковий обов'язок, якщо є ці витрати). Розпорядник має лише обов'язки (перелічені вище) щодо забезпечення надання відповіді на інформаційний запит, зокрема щодо створення структурного підрозділу (або відповідальної особи), який безпосередньо опрацьовує інформаційний запит. Водночас цей підрозділ (або відповідальна особа) мають два суб'єктивних права на вимогу від запитувача: 1) оформити запит відповідно до законодавства; 2) сплатити фактичні витрати, пов'язані з наданням відповіді на запит; та декілька юридичних обов'язків: 1) надати необхідні консультації; 2) проінформувати запитувача про затримку строку відповіді до 20 робочих днів; 3) надати повну та достовірну відповідь на інформаційний запит; 4) надати відповідь у встановлений законом строк.

Очевидно, йдеться про складне (комплексне) правовідношення, суб'єктами якого є три особи (запитувач – розпорядник – структурний підрозділ), кожна з яких має декілька суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

У роботі пропонується цей етап вважати першим етапом формування моделі реалізації права запитувача на отримання відповіді щодо інформаційного запиту, який проявляється у виникненні певної сукупності та послідовності інформаційних та інформаційно-забезпечувальних правовідносин за участю ОБВ України (як розпорядника та структурного підрозділу (відповідальної особи)).

Однак у випадку ненадання відповіді на інформаційний запит у встановлений строк право запитувача (наприклад, громадянина) не реалізовується, тому «ланцюжок» простих правовідношень продовжується. У цьому разі існує два варіанти можливих дій запитувача. Перший варіант дій запитувача – це повторна подача інформаційного запиту (надалі цикл правовідносин повторюється). Другий варіант дій запитувача – це звернення зі скаргою до керівника розпорядника інформації (ст. 23 Закону) або до відповідних органів [8].

Проведене дослідження дає змогу уявити формування моделі реалізації права запитувача як певну послідовність правовідносин, які виникають на різних етапах реалізації цього права (як простих інформаційних правовідносин, так і складних (комплексних) правовідносин). Вбачається, що перший етап (його можна назвати простим) закінчується або після 20 днів з дня подачі інформаційного запиту (запитувач отримує відповідь); або після надходження від розпорядника вмотивованої відмови реалізувати право запитувача на отримання публічної інформації.

Другий етап формування моделі починається з оскарження запитувачем дій (або бездіяльності) розпорядника публічної інформації та завершується відповідними рішеннями органів, до яких було подано скаргу. Нарешті, третій етап –

це формування послідовності усіх правовідносин, пов'язаних із настанням юридичної відповідальності; він завершується відшкодуванням збитків запитувачу інформації.

Висновки. Слід зазначити, що у роботі проаналізовано не усі види інформаційних правовідносин, пов'язаних з категоріями публічної інформації. З одного боку, це зумовлено існуючими вимогами щодо обсягу статті. З іншого боку, на окремих прикладах було досліджено та обґрунтовано загальний підхід щодо реалізації інформаційно-правового статусу ОВВ України в інформаційних правовідносинах – як простих, так і складних (у тому числі комплексних). До речі, дослідження показали, що в публічній відкритій інформації ОВВ України реалізують не лише свій інформаційно-правовий статус, але й адміністративно-правовий статус у складних (комплексних) правовідносинах в публічній відкритій інформації. На нашу думку, системна модель інформаційних правовідносин, що виникають у сфері публічної інформації (а саме публічна відкрита інформація), може бути підґрунтям для проведення подальших досліджень щодо особливостей реалізації інформаційно-правового статусу органів виконавчої влади України в інформаційних правовідносинах, що виникають у сфері публічної інформації (а саме публічна інформація з обмеженим доступом).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Всеобщая декларация прав человека : Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 10 декабря 1948 года № 217 А (III) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goo.gl/VMCX3H>.
2. Конвенция про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goo.gl/mnw2bM>.
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_043.
4. Про доступ до інформації, що перебуває у володінні державних органів : Рекомендації Ради Європи від 25 листопада 1981 року № R (81) 19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goo.gl/K1k0A7>.
5. Про доступ до офіційних документів : Рекомендації Ради Європи від 21 лютого 2002 року № R (2002)2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goo.gl/yaO6Gf>.
6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goo.gl/8lmc8>.
7. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=606783.
9. Тащишин І.Б. Правове регулювання доступу до публічної інформації / І.Б.Тащишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goo.gl/7lfBqX>.
10. Бахрах Д.Н. Коллективные субъекты административного права / Д.Н. Бахрах // Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 68–73.
11. Лавренюк А.В. Субъекты публичного права: теоретико-правовые исследования : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / А.В. Лавренюк. – М., 2007. – 197 с.
12. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004–. Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
13. Арістова І.В. Концепція інформаційних правовідносин: сутність та особливості використання у сфері банківської діяльності / І.В. Арістова, В.Д. Чернадчук // Інформація і право. – 2012. – № 3 (6). – С. 47–56.
14. Про затвердження Положення про роботу із засобами обчислювальної техніки та телекомунікаційною мережею Міністерства економічного розвитку і торгівлі України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 28 грудня 2011 року № 437 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goo.gl/Mf2hE2>.
15. Дубров О.С. Реалізація права на доступ до публічної інформації / О.С. Дубров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goo.gl/essULb>.