

Кушнір І.П.

*доктор юридичних наук, доцент,
заступник начальника кафедри адміністративної діяльності
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького*

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЗА ЗАПИТАМИ НА ІНФОРМАЦІЮ (РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ, СУЧАСНИЙ СТАН)

Найбільший обсяг порушених прав громадян за результатами Щорічної доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2022 році складають інформаційні права, а саме: право на доступ до інформації та право на звернення. Переважно підставою відмови посадовими особами була дія правового режиму воєнного стану в Україні. До 24 лютого 2022 року здебільшого підставою для відмови в наданні інформації було те, що запитувана інформація належить до інформації з обмеженим доступом. Обидві вагомні підстави є оціночними категоріями, які використовують посадові особи для відмови в законному доступі громадянам до публічної інформації. Зазначені обставини зумовлюють потребу в науковому дослідженні проблемних аспектів реалізації прав запитувачів публічної інформації.

Недостатня увага органів публічної влади до характеру, змісту інформаційних обмінів з громадськістю, більше того – їх недооцінка, можуть зумовити дисбаланс у відносинах влади й громадськості [1, с. 7], порушити принципи відкритості та прозорості в діяльності органів публічної адміністрації, і головне – перешкоджати реалізації конституційного права на одержання та збирання інформації.

Актуальність статті визначається сукупністю низки об'єктивних факторів, значною кількістю порушень конституційного права на доступ до публічної інформації, відсутністю реального гарантування забезпечення

цього права, поширеною тенденцією до низького рівня відповідальності посадових осіб, що порушують ці права, використанням цими особами об'єктивних обставин та суб'єктивізму у відмові в доступі до публічної інформації.

Окремі аспекти щодо реалізації права на доступ до публічної інформації під різними кутами зору дослідили такі науковці, як: І. В. Арістова, Ю. В. Безверха, Ю. В. Богдан, Р. А. Калюжний, Н. П. Каменська, Х. І. Кметик-Подубінська, О. В. Копан, Н. І. Костова, О. Г. Марценюк, О. М. Сибіга, І. М. Сопілко та багато інших. Переважно у працях науковців досліджується правове регулювання чи реалізація права на публічну інформацію, поняття «публічна інформація» чи «запит» на неї тощо. Разом з тим проблемні аспекти, які є предметом дослідження цієї статті, комплексно не досліджувались.

Метою статті є аналіз стану забезпечення права на доступ до публічної інформації та формулювання пропозиції щодо сприяння у реалізації цього права.

Виклад основного матеріалу. Відкритість у діяльності суб'єктів публічної влади, участь громадян в управлінні державними справами є результатом довготривалого історичного розвитку суспільства та маркером стану демократизації держави. Завдяки запитам і доступності до публічної інформації реалізуються численні конституційні права людини і громадянина. Фундаментальні засади звернення та доступу до публічної інформації, закладені

у ч. 2 ст. 3 Конституції України, «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [2, ч. 2, ст. 3]. З цього приводу О. М. Сибіга зазначає, що «право фізичної чи юридичної особи на доступ до публічної інформації реалізується в межах публічно-сервісних адміністративних відносин» [3, с. 141], розвиток яких є викликом сьогодення.

Надання інформації за запитами на інформацію в межах інституту доступу до публічної інформації і механізм його забезпечення є новим в теорії та практиці інформаційних правовідносин, упровадження якого пов'язано із прийняттям у 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації» [4, с. 262]. Правовідносини, що виникають з приводу реалізації права на доступ до публічної інформації, полягають у тому, що відповідному суб'єктивному праву кореспондують позитивні зобов'язання суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників, які охоплюють питання зберігання, оприлюднення та надання інформації [5, с. 5].

Доступ до публічної інформації реалізується шляхом систематичного, оперативного оприлюднення інформації та надання інформації за запитами на інформацію. У першому випадку (оприлюднення) – це постійна безперервна робота суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації (їх структурних підрозділів, відповідальних посадових осіб) оприлюднювати її у формі відкритих даних, у другому – індивідуальна діяльність із запитувачами інформації (фізичними, юридичними особами, об'єднаннями громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень) [6, п. 1, ч. 1, ст. 12].

Конституція України (ст. 34, 40) закріплює право громадян на доступ до публічної інформації та обов'язок органів публічної адміністрації реалізовувати це право, а Закон

України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Разом з тим на практиці завжди виникають питання щодо сфер використання норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» [3, с. 142].

Згідно зі Щорічною доповіддю Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан додержання та захист прав і свобод людини і громадянина в Україні, у 2022 році до Уповноваженого звернулося 1370 громадян щодо порушення права на доступ до публічної інформації.

З опрацьованих відповідних звернень громадян визначено такі порушення права на інформацію:

- значна кількість розпорядників публічної інформації відмовляють у її наданні;
- обмежують доступ до інформації, розміщеної на офіційних вебсайтах;
- призупиняють розгляд запитів на інформацію, посиляючись на введення правового режиму воєнного стану;
- безпідставно застосовують інструмент відстрочки у задоволенні запитів на інформацію;
- відмовляють запитувачам у наданні інформації про заробітну плату працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема у місцях, де відсутні активні бойові дії, а також інформації про розподіл та отримання гуманітарної допомоги тощо;
- окремі запитувачі скаржилися також на неможливість отримати інформацію з публічних реєстрів, зокрема ЄДРСР, що також можна розцінювати як обмеження права на інформацію.

Водночас, у цьому контексті варто зважати на баланс між свободою вираження поглядів і гарантуванням національної безпеки

в умовах правового режиму воєнного стану [7, с. 199].

Тенденція до порушення цієї категорії інформаційних прав залишається і у цьому році. Так, у серпні 2023 року ГО «Платформа прав людини» було проаналізовано 260 запитів, які були направлено за допомогою вебресурсу «Доступ до правди».

Серед проаналізованих запитів щодо надання інформації було виявлено:

1. 185 запитів, на які розпорядники вчасно та повною мірою надали свої відповіді, що становить 71 % від загальної кількості (71 % у липні; 73 % у червні; 77 % у травні; 70,4 % у квітні; 70,5 % у березні, 65,7 % у лютому, 72 % у січні, 68 % у грудні 2022 року; 65 % у листопаді 2022 року; 62 % у жовтні 2022 року та 59 % у вересні 2022 року) [8, с. 28].

2. 32 запити, на які розпорядники не надали відповідь, що становить 12 % від загальної кількості (71 % у липні, 8,4 % у червні, 7,2 % у травні, 9,9 % у квітні, 14,2 % у березні, 11,9 % у лютому, 9,7 % у січні, 12 % у грудні 2022 року; 14 % у листопаді 2022 року; 16 % у жовтні 2022 року, у вересні 2022 року – 20 %) [8, с. 28].

3. 43 запити, на які було відмовлено в наданні публічної інформації, що становить 16,7 % від загальної кількості (16,7 % у липні, 18 % у червні, 15,5 % у травні, 19,6 % у квітні, 15,2 % в березні, 14,2 % у лютому, 17,2 % у січні, 19 % у грудні 2022 року; 20 % у листопаді 2022 року; у жовтні 2022 року – 21 %, у вересні 2022 року – 22 %) [8, с. 29].

У більшості випадків відповіді розпорядників, у яких вони не надавали запитувану інформацію, були правомірними, однак варто зазначити, що із 43 відмов у 12 є ознаки неправомірності, що становить 27 % (20% в липні, 14 % у червні, 32 % у травні, у квітні 30 %) від загальної кількості [8, с. 29].

В умовах дії правового режиму воєнного стану, окупації окремих населених пунктів, внутрішньої міграції громадян у зв'язку з воєнними діями та потребою громадян в оперативній комунікації з органами публіч-

ної влади вкрай важливим є доступ громадян до інформації про основні актуальні засоби комунікації із розпорядниками інформації, їхніх графіків роботи, нормативно-правових актів, що приймаються під час війни. Окрім того, у 2022 року спостерігався підвищений інтерес громадськості до отримання інформації про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага керівників органів публічної влади [7, с. 200].

Переважно розпорядники відмовляють у наданні публічної інформації, посилаючись на те, що:

- дана інформація є з обмеженим доступом, однак жодна не містить застосування «трискладового тесту»;

- вона не створена, у той час як розпорядник мав її створити відповідно до своїх обов'язків;

- надісланий запит не містить усіх необхідних реквізитів або направлений не за спеціально розробленою формою;

- вона опублікована на сайті розпорядника [8, с. 29–30].

У справі № 607/1753/22 Тернопільський окружний адміністративний суд від 26 травня 2022 року суддя у рішенні щодо ненадання інформації робить узагальнення, що суб'єкти владних повноважень у своїй діяльності зобов'язані обирати найбільш оптимальний варіант організації виконання обов'язків, а не обмежуватись формальною відповіддю на звернення громадян [9].

Крім цього, розпорядник повинен не лише допомогти запитувачу ідентифікувати запитувану інформацію, а й активно співпрацювати з ним, тобто виявити очевидну готовність надати потрібну допомогу (в аспекті порушеного питання). Оскільки розпорядник інформації у спірних правовідносинах зайняв пасивну позицію, такі дії (бездіяльність) слід кваліфікувати як такі, що не відповідають принципам статті 2 КАС України, зокрема, принципам добросовісності (пункт 5 частини другої) і розсудливості (пункт 6 частини другої). Водночас,

розпорядник інформації повинен керуватися принципом добросовісності і розсудливості, максимально сприяти (на вимогу) запитувачу, наскільки це практично можливо, у доступі до публічної інформації, гарантованої статтею 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [10, с. 58].

Верховний Суд звертає увагу на чинники, які впливають на своєчасність розгляду запитів на публічну. Зокрема, вжиття органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими розпорядниками публічної інформації в умовах правового режиму воєнного стану заходів, що передбачені статтею 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Своєчасність розгляду запитів на публічну інформацію може залежати від багатьох факторів, зокрема адресата, якому надісланий запит, режиму його роботи та наявності технічних можливостей опрацьовувати кореспонденцію (засобів комунікації, Інтернету), наближення установи до місць проведення бойових дій, характеру запитуваної інформації тощо [10, с. 59]. На противагу цьому варто відзначити іншу позицію Верховного Суду 2020 року, що встановлений статтею 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» перелік підстав для відмови у задоволенні запиту на інформацію є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню [11, с. 24].

Таким чином, установлення спеціального адміністративного режиму, у тому числі воєнного стану, не може бути підставою для обмеження доступу до публічної інформації. Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає сукупність вимог, про дотриманні яких інформація є обмеженою у доступі [6, ч. 2 ст. 6]. Щодо сучасного становища України (реальної загрози державній

безпеці), то дана норма визначає підстави обмеження в доступі до публічної інформації «виключно в інтересах національної безпеки». Разом з тим поняття «інтереси національної безпеки» відсутнє у нормативно-правових актах, а в Законі України «Про національну безпеку України» сформульовано поняття «національні інтереси України» як життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян [12, ч. 1 ст. 1]. Це поняття має високий ступінь узагальнення, його певною мірою важко оцінити та легко використати для відмови в наданні публічної інформації за запитом, використовуючи владні повноваження.

Висновки. Визначені у Законі України «Про доступ до публічної інформації» законні обмеження щодо надання публічної інформації розпорядниками інформації містять загальні категорії, такі як «інтереси національної безпеки», які не деталізовані у законодавстві. З одного боку, це позитивно у зв'язку із тим, що розпорядник може враховувати всі безпекові обставини (ризики) у конкретний період часу, з іншого – дає можливості в безпідставному обмеженні у наданні публічної інформації (про що свідчить статистика Омбудсмана України та ГО «Платформа прав людини»). Розглянувши проблемні аспекти та сучасні особливості надання публічної інформації, варто зазначити, що у випадках відмови в задоволенні права громадян на отримання такої інформації, посадові особи органів влади використовують своє службове становище. Тому законодавцю варто розглянути питання щодо віднесення таких порушень до правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Анотація

Стаття присвячена аналізу практики реалізації конституційного права на доступ до публічної інформації. Визначено, що недостатня увага органів публічної влади до характеру, змісту інформаційних обмінів з громадськістю, більше того – їх недооцінка, можуть зумовити дисбаланс у відносинах влади й громадськості, порушити принципи відкритості та прозорості

в діяльності органів публічної адміністрації, і головне – перешкоджати реалізації конституційного права на одержання та збирання інформації.

Актуальність статті зумовлена сукупністю низки об'єктивних факторів, значною кількістю порушень конституційного права на доступ до публічної інформації, відсутністю реального гарантування забезпечення цього права, поширеною тенденцією до низького рівня відповідальності посадових осіб, що порушують ці права, використанням цими особами об'єктивних обставин та суб'єктивізму у відмові в доступі до публічної інформації.

Емпіричною базою дослідження є статистичні дані Щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан дотримання та захист прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2022 році, проаналізовані запити ГО «Платформа прав людини» за допомогою вебресурсу «Доступ до правди» та наукові видання. Згідно зі Щорічною доповіддю про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, найбільший обсяг порушених прав громадян у 2022 році складають інформаційні права, а саме: право на доступ до інформації та право на звернення.

Установлено, що доступ до публічної інформації реалізується шляхом систематичного, оперативного оприлюднення інформації та надання інформації за запитом на інформацію. У першому випадку (оприлюднення) – це постійна безперервна робота суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації (їх структурних підрозділів, відповідальних посадових осіб) оприлюднювати її у формі відкритих даних, у другому – індивідуальна діяльність із запитувачами інформації (фізичними, юридичними особами, об'єднаннями громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень).

Ключові слова: Конституція України, право на доступ до публічної інформації, органи публічної адміністрації, розпорядники інформації, публічна інформація, запит, владні повноваження.

Kushnir I.P. Problem aspects of providing public information on information requests (retrospective analysis, current state)

Summary

The article is devoted to the analysis of the practice of implementing the constitutional right to access to public information. It was determined that insufficient attention of public authorities to the nature and content of information exchanges with the public, moreover, their underestimation, can lead to an imbalance in relations between the authorities and the public, violate the principles of openness and transparency in the activities of public administration bodies, and most importantly - hinder the implementation of constitutional rights to receive and collect information.

The relevance of the article is due to a combination of a number of objective factors, a significant number of violations of the constitutional right to access to public information, the lack of a real guarantee of the provision of this right, a widespread tendency towards a low level of responsibility of officials who violate these rights, the use by these persons of objective circumstances and subjectivism in the denial of access to public information.

The empirical basis of the study is the statistical data of the Annual Report of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on the State of Observance and Protection of Human and Citizen Rights and Freedoms in Ukraine in 2022, analyzed requests of the NGO "Human Rights Platform" using the "Access to the Truth" web resource, and scientific publications. According to the Annual Report on the State of Observance and Protection of Human and Citizen Rights and Freedoms in Ukraine, the largest volume of violated rights of citizens in 2022 is information rights, namely: the right to access information and the right to appeal.

It has been established that access to public information is implemented through systematic, prompt disclosure of information and provision of information upon information requests. In the first case (disclosure), it is the continuous work of the subjects of authority and other managers of public information (their structural subdivisions, responsible officials) to make it public in the form of open data, in the second case, it is an individual activity with information requesters (individuals, legal entities, associations of citizens without the status of a legal entity, except for subjects of power).
Keywords: Constitution of Ukraine, right to access to public information, public administration bodies, information managers, public information, request, authority.

Key words: The Constitution of Ukraine, the right to access to public information, bodies of public administration, managers of information, public information, request, authority.

Список використаних джерел:

1. Електронне урядування та електронна демократія : навчальний посібник: у 15 частинах. Частина 11 Доступ до публічної інформації / За заг. ред. А. І. Семенченко, В. М. Дрешпак. Київ. 2017, С. 60.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Сибіга О. М. Розпорядник інформації як суб'єкт забезпечення реалізації права особи на доступ до публічної інформації. *Юридичний бюлетень*. Випуск 7. Ч. 2. 2018. С. 140–147.
4. Кушнір І. П. Нормативно-правове регулювання інформаційних відносин у діяльності Державної прикордонної служби України: теоретичні та організаційні аспекти : монографія / за заг. ред. д-ра юрид наук Р. М. Ляшука, Хмельницький. Вид-во: ПП «Монускрипт», 2020. 528 с.
5. Калюжний Р. А., Копан О. В., Марценюк О. Г. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України: реалізація права на інформацію : монографія. Київ : «МП Леся», 2013. 236 с.
6. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
7. Доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2022 році. Омбудсман України. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2022/images/documents/annual-report-2022.pdf>, 242 с.
8. Війна у цифровому вимірі та права людини. Аналітичний звіт за серпень 2023 р.: ГО «Платформа прав людини». URL: https://www.ppl.org.ua/wp-content/uploads/2023/09/serpen-2023_analitichnij-zvit-1.pdf.
9. Рішення у справі № 607/1753/22 Тернопільський окружний адміністративний суд від 26 травня 2022 року м. Тернопіль. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104591224>.
10. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (актуальна практика) за I півріччя 2023. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/sud_pract/Oglyad_KAS_I_pivr_2023.pdf.
11. Огляд судової практики Верховного Суду у справах щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації 2020. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Oglyad_VS.pdf.
12. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018. *Голос України*. 2018. № 22.