

ВІСНИК ГОСПОДАРСЬКОГО СУДОЧИНСТВА

ОФІЦІЙНИЙ ДРУКОВАНИЙ ОРГАН
ВИЩОГО ГОСПОДАРСЬКОГО СУДУ УКРАЇНИ

Заснований у 1994 році

Видається шість разів на рік
Передплатний індекс 74156

1/2015

Свідоцтво

про державну реєстрацію № 10780 Серія KB
від 22.12.2005 р.

Засновник:

Вищий господарський суд України

Адреса редакційної колегії:

01016, м. Київ, вул. О. Копиленка, 6

Головний редактор:

Кравчук Г. А.

Видавець:

Видавнича організація
«Юрінком Інтер»

Судові системи зарубіжних країн

Г. Рижков. Огляд «Правосуддя в Федеративній Республіці Німеччина» (продовження, початок – № 6/2014) 81

Сторінка вченого

Беляневич О. А. Деякі питання застосування статті 233 Цивільного кодексу України 105

Радзивілюк В. В. Зарубіжний досвід правового регулювання досудових процедур запобігання банкрутству (неспроможності) та вдосконалення національного законодавства 116

Пацурія Н. Б. Вплив кодифікації господарського законодавства на розвиток страхових правовідносин 124

Повдинок В. В. Рейтинг Doing Business і місце у ньому України: висновки для законодавця. ... 131

Мілаш В. С. Деякі аспекти правового регулювання торговельної діяльності з використанням мережі Інтернет 139

Гоголь Б. М. Доступність публічної інформації як важлива гарантія права на інформацію 149

Крижний О. М. Актуальні питання підвідомчості спорів стосовно об'єктів права інтелектуальної власності. 155

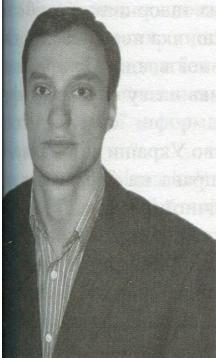
Остапчук О. В. Регулювання відносин оренди нерухомого майна: загальне та спеціальне. ... 162

Борденюк В. В. Право комунальної власності: поняття, природа та особливості. 172

Паракуда І. В. Господарський договір складського зберігання 181

Гордість господарської (арбітражної) судової системи України

Жаботина Г. В. Відданість справі 195



Б. М. Гоголь,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
Київського університету імені Бориса Грінченка

УДК 347.12

ДОСТУПНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЯК ВАЖЛИВА ГАРАНТІЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

У статті досліджується доступність публічної інформації в системі гарантій права на інформацію. Проаналізовано легальне визначення публічної інформації та проблеми її практичного застосування, способи забезпечення доступу до публічної інформації, доступ до інформації як важливий механізм отримання публічної інформації.

Ключові слова: право на інформацію, гарантії права на інформацію, доступ до публічної інформації, запит на інформацію.

Можливість фізичних та юридичних осіб одержати та вчасно одержувати інформацію з різних джерел є необхідною умовою розвитку сучасного суспільства. Така можливість забезпечується закріпленням у законодавстві права особи збирати (одержувати) інформацію. Зазначене право закріплено у ч. 2 ст. 34 Конституції України [1], ст. 302 Цивільного кодексу України [2] та ст. 5 Закону України «Про інформацію» [3] в якості елементу права на інформацію поряд з правами її зберігати, використовувати та поширювати інформацію.

Право збирати (одержувати) інформацію є важливим елементом права на інформацію, оскільки його реалізація забезпечує можливість здійснення інших його складових прав зберігати, використовувати та поширювати інформацію.

Традиційно в нашій країні у фізичних та юридичних осіб існують проблеми з одержанням необхідної інформації від органів державної влади та місцевого самоврядування. В останні роки переважно завдяки тиску

громадськості та міжнародної спільноти відбувається певне покращення ситуації у цій сфері. Так, в Україні було прийнято ряд нормативно-правових актів, покликаних створити дієві механізми отримання інформації від суб'єктів владних повноважень, зокрема Закон України «Про доступ до публічної інформації» [4].

Однак загальна ситуація з отриманням публічної інформації фізичними та юридичними особами залишається незадовільною, що обумовлено як людським чинником, так і недосконалістю нормативно-правової бази.

У зв'язку з цим перед юридичною наукою постає завдання вдосконалення механізму реалізації права на інформацію в сфері отримання суб'єктами приватного права необхідної їм інформації від органів державної влади.

Тому дослідження проблем доступності публічної інформації є вкрай актуальним у наш час.

Вивченням питань здійснення права на інформацію та інших інформаційних прав

займались вітчизняні та зарубіжні науковці: О. В. Кохановська, Д. В. Огородов, О. О. Снитников, Л. В. Туманова та інші. Дослідженню юридичних гарантій здійснення суб'єктивних прав присвячені праці Н. В. Безсмертної, М. В. Краснової, Е. О. Оліфіренко, П. М. Рабіновича, Р. О. Стефанчука та інших вчених.

Водночас питання юридичних гарантій права на інформацію, зокрема доступності публічної інформації для приватних осіб, є недостатньо дослідженими в юридичній науці. Таку ситуацію навряд чи можна вважати задовільною.

У зв'язку із зазначеним метою даної статті є дослідження такої важливої гарантії права на інформацію як доступність публічної інформації.

Можливість особи вільно збирати інформацію забезпечується не лише фіксацією зазначеного права у законодавстві, а й створенням механізму його реалізації.

В. П. Грібанов слушно вказував, що будь-яке суб'єктивне право являє собою соціальну цінність лише тоді, коли його можна реалізувати, тобто скористатися можливостями, які надаються даним суб'єктивним правом, для задоволення матеріальних і культурних потреб уповноваженої особи [5, с. 22].

Реальність здійснення права збирати інформацію залежить від багатьох факторів політичного, економічного, організаційного і юридичного характеру. Важливу роль у цьому аспекті відіграють юридичні гарантії права на інформацію, під якими можна розуміти закріплені у юридичних нормах спеціальні юридичні засоби, які забезпечують реальність здійснення зазначеного суб'єктивного права.

Такими гарантіями, зокрема, є можливість обмеження здійснення права на інформацію лише у передбачених Конституцією України випадках на підставі закону, заборона необґрунтованого засекречування інформації, свобода діяльності засобів масової інформації, доступність публічної інформації тощо.

Важливою умовою реального та ефективного здійснення права на інформацію є мож-

ливість фізичних та юридичних осіб отримувати інформацію, яка перебуває у володінні органів державної влади. Цей різновид інформації отримав назву «публічна інформація».

Законодавство України не виділяє окремої такої гарантії права на інформацію як доступність публічної інформації для приватних осіб.

Водночас ст. 2 Закону України «Про інформацію» серед основних принципів інформаційних відносин називає відкритість та доступність інформації.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про інформацію» одним з основних напрямів державної інформаційної політики є забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень.

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про інформацію» право на інформацію забезпечується, зокрема, обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення та обов'язком суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації.

Отже, чинне законодавство містить норми, які проголошують відкритість діяльності органів державної влади та закріплюють обов'язок інформувати громадськість про свою діяльність. Це дає підстави вести мову про наявність у чинному законодавстві України такої гарантії права на інформацію як доступність публічної інформації для приватних осіб.

Вказана гарантія спрямована на забезпечення можливості реального здійснення права збирати (одержувати) інформацію як складової права на інформацію.

Легальне визначення публічної інформації закріплено в Законі України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до ст. 1 вказаного нормативно-правового акту публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання

об'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом.

Категорія «публічна інформація» відносно недавно з'явилась у вітчизняному законодавстві, тому на практиці при застосуванні Закону України «Про доступ до публічної інформації» досить часто виникають проблеми зі встановленням того, яка саме інформація відноситься до публічної. Не є ефективному застосуванню норм даного Закону також і громіздкість легального визначення публічної інформації. Проблеми у застосуванні адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» обумовили прийняття Пленумом Вищого адміністративного суду України постанови «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2013 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» № 11 від 30 вересня 2013 року» (Постанова) [6].

У Постанові значну увагу приділено аналізу легального визначення публічної інформації. Пленум Вищого адміністративного суду України дійшов висновку, що визначальним для публічної інформації є те, що вона є заздалегідь готовим, зафіксованим продуктом, отриманим або створеним лише суб'єктом владних повноважень у процесі виконання своїх обов'язків.

Водночас момент, до якого заздалегідь має бути підготовлена публічна інформація, в Постанові не визначений.

Вважаємо, що характеристика публічної інформації як інформаційного продукту, що підготовлений заздалегідь, не відповідає вимогам законодавству та основним положенням теорії права.

Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про інформацію», ст. 177 Цивільного кодексу України інформація є об'єктом правовідносин.

Для об'єктом правовідносин в юридичній практиці прийнято розуміти матеріальні і

нематеріальні блага, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини, здійснюють свої суб'єктивні права і юридичні обов'язки [7, с. 407].

Якщо якогось блага фактично не існує на певний момент часу, то, відповідно, не можна вести мову про існування такого об'єкта прав, як і самих правовідносин.

У цьому сенсі, щоб бути об'єктом правовідносин щодо надання публічної інформації, така інформація має існувати на момент прийняття органом державної влади рішення про надання чи ненадання доступу до неї. Враховуючи зазначене, вважаємо недоцільним додатково характеризувати публічну інформацію як таку, що підготовлена заздалегідь.

Окрім того, в легальній дефініції публічної інформації немає вказівки на те, що така інформація має бути підготовлена заздалегідь. Тому підхід до визначення публічної інформації, який міститься в Постанові, ми вважаємо невдалим.

Також необхідно враховувати, що розуміння публічної інформації як підготовлених заздалегідь відомостей, може призвести до проблем у застосуванні правових норм, які регулюють порядок її надання, та порушення прав особи на отримання такої інформації. Так, органи державної влади зможуть відмовляти приватним особам у наданні інформації, мотивуючи це тим, що вона не була створена заздалегідь і тому не є публічною.

Вважаємо, що основною ознакою публічної інформації, яка відрізняє її від інших видів інформації, є знаходження такої інформації у володінні органів державної влади.

На нашу думку, визначення різних видів інформації, які закріплені в чинному законодавстві, в тому числі і публічної інформації, повинні узгоджуватись із загальним визначенням інформації як об'єкта правовідносин, навіть якщо воно і не є досконалим. Така загальна дефініція міститься у ст. 1 Закону України «Про інформацію». Відповідно до вказаної норми інформацією є будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Тому під публічною інформацією пропонуємо розуміти будь-які відомості та/або дані, які знаходяться у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації, визначених законодавством.

Згідно з ч. 2 ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених Законом.

Проте фактична можливість приватних осіб вчасно отримати повну інформацію від органів державної влади значною мірою залежить від механізмів надання публічної інформації.

Стаття 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає два основні способи забезпечення доступу до публічної інформації:

- 1) систематичне та оперативне оприлюднення інформації;
- 2) надання інформації за запитами на інформацію.

Відповідно до вказаної статті оприлюднення органами державної влади публічної інформації може здійснюватись в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на інформаційних стендах та іншими способами.

У наш час важливе значення має оприлюднення публічної інформації на офіційних веб-сайтах органів державної влади в мережі Інтернет, що значно прискорює та полегшує її отримання приватними особами. Така практика вже давно стала поширеною в розвинутих країнах.

За останні кілька років ситуація з розміщенням такої інформації органами державної влади України в мережі Інтернет значно покращилась. Також збільшується кількість осіб, які отримують необхідну їм публічну інформацію зі всесвітньої мережі.

В цьому аспекті прогресивним стало прийняття в 2005 р. Закону України «Про доступ до судових рішень», яким передбачено оприлюднення судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади України [8]. Процедура формування та ведення Єдиного державного реєстру судових рішень була визна-

чена в Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 740 від 25 травня 2006 р. [9].

Фактично процес налагодження роботи реєстру відбувався кілька років після прийняття вказаних нормативно-правових актів. Однак і на теперішній час існуюча система оприлюднення текстів судових рішень Єдиному державному реєстру судових рішень потребує вдосконалення, оскільки судові рішення розміщуються в ньому не завжди оперативно.

У зв'язку з цим доцільними видають пропозиції щодо встановлення у законі конкретних строків надання суддів електронних копій судових рішень до Єдиного державного реєстру судових рішень.

Можливість доступу до Єдиного державного реєстру судових рішень через веб-сайт значно спрощує процес отримання громадянами та юридичними особами інформації про судові рішення.

Також позитивним стало запровадження безоплатного доступу через офіційний веб-сайт до відомостей Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, публічної кадастрової карти тощо.

Незважаючи на наведені покращення оприлюднення публічної інформації в мережі Інтернет, загальна ситуація в цій сфері є далекою від досконалості, оскільки офіційних веб-сайтах органів державної влади України інформація досить часто розміщується несвочасно та не завжди є повною. Вважаємо, що це значною мірою пов'язано з відсутністю детального правового регулювання порядку обов'язкового розміщення публічної інформації в мережі Інтернет.

Проте закріплення лише обов'язку органів державної влади оприлюднювати публічну інформацію не може повною мірою забезпечити доступність публічної інформації для приватних осіб. Це в першу чергу пов'язано з практичною неможливістю та недоцільністю оприлюднення всієї публічної інформації в друкованих виданнях чи на офіційних веб-сайтах.