

УДК: 342.72/.73 (477)

**ЮХИМЮК О.М.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права, Волинський національний університет імені Лесі Українки

## **СУБ’ЄКТИ ТА ОБ’ЄКТИ ПРАВОВІДНОСИН В СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

***Анотація.** Про особливості правового статусу суб’єктів і загальної характеристики об’єктів правовідносин у сфері публічної інформації.*

***Аннотация.** Об особенностях правового статуса субъектов и общей характеристики объектов правоотношений в сфере публичной информации.*

***Summary.** About the features of legal status of subjects and general description of objects of legal relationships in the field of public information*

***Ключові слова:** суб’єкт правовідносин, об’єкт правовідносин, публічна інформація.*

**Постановка проблеми.** Право на доступ до публічної інформації має принципове значення у сучасній демократичній державі, однією з рис якої є сильне, організоване громадянське суспільство, що усвідомлює свої права. Побудова громадянського суспільства в Україні здійснюється в напрямку утворення позаурядових організацій, в тому числі тих, які представляють інтереси осіб, що належать до національних меншин, а також іноземців, які мешкають в Україні. Зростання громадянської свідомості спонукає до того, що особи, які є адресатами прав в галузі освіти, культури та багатьох інших напрямках, щоразу інтенсивніше їх реалізують та шукають інструменти, які б дозволили контролювати виконання державними органами передбачених законодавством завдань та витрату бюджетних коштів, що походять з їх податків.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні доступ до публічної інформації законодавчо врегульовано лише нещодавно, тому досліджень науковців та експертів порівняно небагато. Серед них варто виділити публікації О. Несторенко, М. Демкової, Т. Котюжинської, М. Лациби, Г. Красноступ та ін. Разом з тим, вони переважно стосуються практичних аспектів та проблем реалізації інформаційного законодавства. Вважаємо за доцільне звернути увагу на деякі теоретичні аспекти правовідносин в сфері доступу до публічної інформації

**Метою статті** є виокремлення та аналіз таких елементів правовідносин у сфері публічної інформації, як суб’єкти та об’єкти, а також з’ясування особливостей правового статусу суб’єктів і загальної характеристики об’єктів.

**Виклад основних положень.** Усвідомлення існування інструменту у вигляді права на доступ до публічної інформації можна вважати надзвичайно важливим важелем у разі виникнення конфлікту чи спору між громадянином чи громадською організацією та відповідним органом влади. Пізнання окремих засад використання цього інструменту є метою даної публікації. Аналіз цього повноваження дозволить використовувати його свідомо, у відповідності до цілей та функцій, які покликане виконувати дане право в сучасному громадянському суспільстві.

Для належного аналізу даного повноваження потрібно найперше визначитись з поняттям публічної інформації. Засади доступу до публічної інформації в Україні визначає Закон України “Про доступ до публічної інформації” (далі – Закон), прийнятий

Верховною Радою 13 січня 2011 року [1], який набрав чинності 9 травня 2011, через три місяці з дня його опублікування.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 згаданого закону публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом.

В законі не подається вичерпного переліку випадків, в яких відповідні інституції зобов'язані надати інформацію. Така конструкція правової норми дозволяє в ситуаціях, хоч напряду й не визначених законом, вимагати надання інформації.

Закон все ж визначає певний каталог випадків, коли відповідні інституції зобов'язані надати інформацію. Відповідно до ч. 1 ст. 15 розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати:

1) інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;

3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;

4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

5) інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;

6) інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;

7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;

9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;

10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;

11) інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про:

їх місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;

прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;

розклад роботи та графік прийому громадян;

вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;

перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;

перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативно-розшукової або контррозвідальної діяльності;

порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності;

систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень;

12) іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Категорії суб'єктів правовідносин у сфері доступу до публічної інформації визначені у III розділі вказаного закону. У ч. 1 ст. 12 вказується, що такі суб'єкти діляться на 2 групи: запитувачі інформації та розпорядники інформації і їх структурні підрозділи або відповідальні особи з питань запитів на інформацію.

Запитувачами інформації відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 12 закону можуть бути фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень. Це означає, що розпорядники інформації та їх структурні підрозділи зобов'язані надавати відповідну інформацію кожному, незалежно від громадянства, раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, професії та роду діяльності, рівня освіти, за мовними або іншими ознаками.

Крім фізичних осіб, запитувачами також можуть виступати юридичні особи та об'єднання громадян без статусу юридичної особи. Ч. 1 ст. 80 Цивільного кодексу України [2] юридичною особою визнає організацію, створену і зареєстровану у встановленому законом порядку. Разом з тим, не можна обійти увагою віднесення новим законом до запитувачів інформації “об'єднань громадян без статусу юридичної особи” (легалізованих шляхом повідомлення). Стаття 14 Закону України “Про об'єднання громадян” [3] зазначає, що легалізація (офіційне визнання) об'єднань громадян є обов'язковою і здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування. У разі реєстрації об'єднання громадян набуває статус юридичної особи. В той же час ст. 17 Закону України “Про об'єднання громадян” передбачає, що громадські організації, їх спілки можуть легалізувати своє заснування шляхом письмового повідомлення відповідно Міністерству юстиції України, місцевим органам державної виконавчої влади, виконавчим комітетам сільських, селищних, міських Рад народних депутатів. Проте лише зареєстрованим об'єднання громадян (тобто зі статусом юридичної особи) ст. 20 згаданого закону надає право одержувати від органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань.

Безперечно, не маючи статусу юридичної особи, не маючи правосуб'єктності, не будучи суб'єктами права, незареєстровані об'єднання громадян, природно, не можуть бути самі по собі суб'єктами інформаційних відносин – незалежно від бажання розробників нового інформаційного законодавства та мотивації законодавця. Тому в контексті Закону України “Про доступ до публічної інформації” право об'єднань громадян без статусу юридичної особи звертатися з запитом до розпорядників інформації, слід розуміти (і, відповідно, можна реалізовувати) як опосередковане правом особи, котра підпише відповідний запит. Іншими словами, уповноваженою стороною у правовідносинах з розпорядником інформації (зобов'язаною стороною) буде не об'єднання громадян, легалізоване шляхом повідомлення, а конкретна фізична особа – суб'єкт права. При цьому, звичайно, остання вправі звертатися до розпорядників інформації з запитом в інтересах такого об'єднання громадян.

Також варто підкреслити, що розпорядники інформації не повинні ставити умовою надання інформації вказівки запитувачем будь-якої конкретної причини, для якої йому потрібна така інформація, чи якоїсь особливої правової підстави, що вказуватиме на

потребу одержання таких даних. Відповідно до п. 2 ст. 19 Закону запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Така норма безперечно є виправданою, адже в демократичному суспільстві ми, як громадяни та ймовірно виборці, маємо право контролювати органи публічної влади в сфері виконуваних ними функцій та прийнятих рішень. Скажімо, з огляду на факт сплати нами податків можна реалізувати право на одержання інформації про способи витрати бюджетних коштів, тобто грошей, сплачених з наших кишень. Жоден розпорядник інформації не може поставити надання інформації про витрату бюджетних коштів в залежність від підтвердження факту сплати особою податків.

Іншою стороною даних правовідносин виступають розпорядники інформації та їх структурні підрозділи. Статус даної категорії суб'єктів в загальних рисах визначений статтею 13 Закону. Зокрема, розпорядниками інформації визнаються:

1) суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;

2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;

3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків;

4) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Окрім зазначених категорій суб'єктів, до розпорядників інформації законом також прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля, інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту, інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян, іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією). Такі суб'єкти господарювання також зобов'язані оприлюднювати та надавати за запитом відповідну інформацію.

Більше того, юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, а також попередньо згадувані суб'єкти господарювання при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися вказаним Законом, а вимоги цього закону поширюються на них лише в частині оприлюднення та надання відповідної інформації за запитом.

В свою чергу на розпорядника інформації покладається обов'язок забезпечити належний розгляд запитів на інформацію. Для цього відповідно до ст. 16 Закону розпорядник інформації відповідає за визначення завдань та забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань запитів на інформацію

розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію та надання консультацій під час оформлення запиту. Запит, що пройшов реєстрацію у встановленому розпорядником інформації порядку, обробляється відповідальними особами з питань запитів на інформацію.

Важливо також пам'ятати, що доступ до публічної інформації не є безумовним та необмеженим. Право на доступ до публічної інформації має певні обмеження, обумовлені як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. Відповідно ч. 2 ст. 1 до Закону публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Тобто законом визначаються випадки, коли така інформація може мати обмежений доступ (ст. 6 Закону).

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Виходячи з цих положень, публічну інформацію можна поділити на дві категорії: публічна інформація з відкритим доступом та публічна інформація з обмеженим доступом.

В свою чергу публічна інформація з обмеженим доступом може бути:

- конфіденційною (інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов (ч.1 ст.7 Закону));

- таємною (інформація, доступ до якої обмежується відповідно при дотриманні сукупності зазначених вище вимог, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю (ст. 8 Закону). Крім того, дана категорія інформації охороняється також Законом України “Про державну таємницю” від 21 січня 1994 року. [4] Стаття 1 цього закону визнає державною таємницею (далі також – секретною інформацією) – вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою);

- службовою (що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Документам, що містять інформацію,

яка становить службову інформацію, присвоюється гриф “для службового користування” (ст. 9 Закону)).

### **Висновки і перспективи подальших досліджень.**

Отже, безпосередніми суб'єктами правовідносин у сфері публічної інформації виступають її розпорядники та запитувачі. На основі проведеного аналізу чинного законодавства можемо зазначити, що запитувачами можуть бути будь-які фізичні особи, незалежно від громадянства, національної приналежності, професії та роду діяльності, рівня освіти, сексуальної орієнтації, статі, партійної чи релігійної приналежності, а також юридичні особи, тобто організації, створені і зареєстровані у встановленому законом порядку. Щодо об'єднань громадян без статусу юридичної особи, на даний момент від їх імені таке право можуть реалізовувати безпосередньо фізичні особи, а для повної реалізації самими об'єднаннями громадян без статусу юридичної особи цього права необхідно внести зміни у законодавство про об'єднання громадян.

Розпорядниками інформації визнаються суб'єкти владних повноважень юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, а також окремі суб'єкти господарювання, визначені законом.

Об'єктом правовідносин у сфері публічної інформації виступає сама публічна інформація, тобто відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законом. Проте таку інформацію можна поділити на дві категорії: публічна інформація з відкритим доступом та публічна інформація з обмеженим доступом (конфіденційна, службова і таємна).

### **Використана література**

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 32. – 2011. – Ст. 314
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.03 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461
3. Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.92 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504
4. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.94 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст.93

~~~~~ \* \* \* ~~~~~