

УДК 342.95:342.722

С.В. ПЕТРОВ, Донецький юридичний інститут МВС України

СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ІНФОРМАЦІЮ

Ключові слова: суб'єкти, права громадян, інформація, публічна адміністрація.

Кожен має право на інформацію, тобто можливість створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі. Реалізація громадянами права на інформацію знаходить прояв у межах розгалуженої системи суспільних відносин, врегульованих нормами різних галузей права, зокрема нормами адміністративного права.

Обов'язковим учасником таких відносин є публічна адміністрація, наділена функціями, пов'язаними із створенням механізмів забезпечення реалізації громадянами своїх прав, з метою задоволення власних інтересів та інтересів держави. Проте, як показав проведений нами аналіз, категорія «публічна адміністрація» не міститься в жодному нормативно-правовому акті України. Нині розроблено лише проект Концепції реформування публічної адміністрації та проекти деяких законів (наприклад, «Про державну цивільну службу» [1]).

Слід наголосити, що проблемам визначення суб'єктів забезпечення реалізації права громадян на інформацію були присвячені, насамперед, праці науковців, що займаються дослідженням інформаційного права (А.Б. Агапов, І.Л. Бачило, В.М. Брижко, А.Б. Венгеров, В.А. Копилов, Т.А. Костецька, А.І. Марущак, В.С. Цимбалюк тощо). У той же час питання забезпечення реалізації громадянами своїх прав у теорії адміністративного права досліджували такі вчені як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, С.В. Додін, М.М. Тищенко,

Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа та інші. З огляду на це, можна зробити висновок про те, що питання реалізації громадянами права на інформацію вивчалися з різних галузевих позицій. Таким чином, метою даної статті є поєднання існуючих розробок в галузях інформаційного та адміністративного права та визначення суб'єктів забезпечення реалізації права громадян на інформацію скрізь призму правової категорії «публічна адміністрація». Необхідність саме такого напрямку наукового пошуку пов'язана з тим, що інститут публічної адміністрації на сьогоднішній день поступово займає одне з центральних місць у будь-яких дослідженнях, які стосуються утвердження та забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Разом із цим, наголосимо на тому, що не дивлячись на той факт, що поняття публічна адміністрація не є новим для вітчизняної правової науки, зокрема, його можна зустріти у працях українських адміністративістів, які працювали поза межами радянської правової школи, наприклад, у Ю. Панейка [2], цей термін не набув широкого поширення в юридичній літературі. Його лише починають вживати у своїх працях українські вчені (В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко, Т.М. Кравцова, Р.С. Мельник, А.В. Солонар, В.П. Тимошук та ін.), що є свідченням відсутності єдиного підходу до визначення його сутності та змісту.

Аналіз існуючих точок зору стосовно визначення «публічної адміністрації», показав, що під цим терміном необхідно розуміти суб'єктів публічного права, які здійснюють управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, з метою забезпечення реалізації прав фізичних, юридичних осіб та держави. У зв'язку з цим, ми пропонуємо внести зміни до ст.1 Закону України «Про інформацію» [3] та, відповідно, замінити термін «суб'єкт владних повноважень» на термін «суб'єкт публічної адміністрації» та викласти її в такій редакції: «суб'єкт публічної адміністрації – суб'єкт публічного права, який здійснює управлінські функції на основі законодавства, в тому числі

на виконання делегованих повноважень, з метою забезпечення реалізації прав фізичних, юридичних осіб та держави». Саме на таке визначення поняття публічної адміністрації ми будемо орієнтуватися у даній статті.

Закріплюючи на законодавчому рівні повноваження публічної адміністрації у сфері забезпечення реалізації права громадян на інформацію, нормативні акти не визначають чітку систему суб'єктів публічної адміністрації, які діють у даній сфері. У відповідних актах згадується лише про суб'єктів владних повноважень; осіб, які виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень тощо. Тоді як реальна система суб'єктів публічної адміністрації, які забезпечують реалізацію права громадян на інформацію, є більш розгалуженою та обумовлюється наявністю у них конкретних функцій та завдань, що впливають із життєвих потреб громадян щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації.

З огляду на викладене, ми пропонуємо сконструювати чітку систему суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у забезпеченні реалізації права громадян на інформацію. У підґрунтя такої системи, на наш погляд, має бути закладено, з одного боку, принцип поділу влади, а з іншого, – перелік суб'єктів публічної адміністрації, які є розпорядниками інформації, визначений у ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [4].

Система суб'єктів публічної адміністрації, які діють у сфері забезпечення реалізації права громадян на інформацію, є трирівневою:

I. Державний рівень:

- органи державної влади та державні органи, що здійснюють управлінські функції;
- державні підприємства, установи та організації, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів.

II. Самоврядний (муніципальний) рівень:

- обласна, районна, сільська, селищна, міська рада та їх виконавчі органи;
- комунальні підприємства, установи та організації, – стосовно інформації щодо використання коштів місцевого бюджету.

III. Приватний рівень:

– особи та органи, якщо вони виконують делеговані повноваження органів виконавчої влади згідно із законом чи договором, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків.

– юридичні особи приватного права, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є суб'єктами природних монополій, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

У зв'язку з цим, ми пропонуємо внести зміни до ч.1 ст.13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та викласти її в такій редакції: «Розпорядниками інформації для цілей цього Закону визнаються: органи державної влади та державні органи, що здійснюють управлінські функції в інформаційній сфері; державні підприємства, установи та організації, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; обласна, районна, сільська, селищна, міська рада та їх виконавчі органи; комунальні підприємства, установи та організації, – стосовно інформації щодо використання коштів місцевого бюджету; особи та органи, якщо вони виконують делеговані повноваження органів виконавчої влади згідно із законом чи договором, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків; юридичні особи приватного права, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є суб'єктами природних монополій, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них».

Переходячи безпосередньо до розгляду суб'єктів публічної адміністрації в сфері забезпечення реалізації права громадян на інформацію, слід зазначити, що у правовій державі забезпечення реалізації зазначеного права переважно покладається на її органи, через діяльність яких здійснюється державна влада, реалізуються завдання та функції держави. Відповідно до ст.6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та

судову. Відповідно до органів державної влади, що здійснюють владні функції в сфері забезпечення реалізації права громадян на інформацію, відносяться органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Кожен з цих органів має відповідні повноваження у названій сфері.

Так, участь Верховної Ради України у забезпеченні реалізації права громадян на інформацію проявляється у прийнятті законів. Комітети Верховної ради України, зокрема Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації, Комітет Верховної Ради України з питань транспорту і зв'язку, Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони проводять відповідну аналітичну та законопроектну роботу [5].

Органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади) шляхом прийняття нормативно-правових актів та застосування положень Конституції і законів України безпосередньо забезпечують проведення інформаційної політики, зокрема створюють та втілюють у життя механізми забезпечення реалізації права громадян на інформацію [6, 7]. Для більшості органів виконавчої влади функція забезпечення реалізації названого права є другорядною, виконується паралельно з реалізацією основних завдань, наприклад, охорони правопорядку, адміністрування податків тощо. Натомість, серед органів виконавчої влади слід виокремити суб'єктів публічної адміністрації, для яких зазначена функція є основною. Зокрема, це Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Наприклад, Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України утворено для реалізації державної політики у сфері інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства.

До кола державних органів, що здійснюють управлінські функції у сфері забезпечення реалізації права громадян на інформацію, відносяться Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення [8]; міжвідомча комісія з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки [9]. Узагальнення завдань і функцій названих суб'єктів показує, що в їх складі працюють також і представники громадськості, що пояснюється необхідністю поєднання державних та недержавних (громадських) інтересів у названій сфері, забезпечення зворотного зв'язку у процесі державного управління.

Основу судової влади в Україні складають судові органи, які різняться за компетенцією та юрисдикцією, але усі вони мають одне призначення – захист прав і свобод громадян, зокрема і прав громадян на інформацію. Однією з ознак демократизму судової влади є їх відкритість для суспільства, гласність діяльності. Розвиток інформаційного суспільства, підтвердження ролі та значення засобів масової інформації у формуванні світогляду громадян поставило органи державної влади у тому числі судову владу, перед необхідністю формування і проведення відповідної інформаційної політики. З цією метою, на виконання наказів Державної судової адміністрації України [10, 11], проводиться розміщення та постійне оновлення інформації про діяльність судів на їх офіційних веб-сайтах. На виконання Закону України «Про доступ до судових рішень» [12] забезпечується постійне внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень, електронних копій постанов та ухвал суду.

Основною метою Закону України «Про доступ до публічної інформації» є створення механізму реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, у тому числі і тієї, яка є у розпорядженні державних підприємств, установ та організацій. Останнє зазначені суб'єкти зобов'язані також надавати та оприлюднювати інформацію, відображену та задокументовану будь-якими засобами і на будь-яких носіях, що була отримана або ство-

рена у процесі виконання ними своїх публічних повноважень та обов'язків, якщо це стосується використання бюджетних коштів.

До кола суб'єктів забезпечення реалізації права громадян на інформацію зараховуються також і органи місцевого самоврядування, які діють на підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13]; комунальні підприємства, що підпорядковані органам місцевого самоврядування. Виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад є заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; сприяння діяльності Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації; доведення до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради; інформування населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

В умовах становлення та розвитку інформаційного суспільства здійснення публічних функцій у будь-якій галузі чи сфері суспільних відносин, в тому числі і у сфері забезпечення реалізації права громадян на інформацію, не може бути прерогативою виключно публічних органів. Як показує світовий досвід, розв'язання широкого кола завдань, пов'язаних з розбудовою інформаційного суспільства, вимагає активної співпраці держави з бізнес-сектором та приватними особами [14, с.14]. Саме ця ідея була покладена у підґрунтя формування та розвитку інституту делегування публічних повноважень.

Суб'єкти приватного права, у разі виконання ними делегованих повноважень органів публічної влади, у частині цих повноважень

набувають статусу публічної адміністрації, приймаючи, як наслідок, участь у забезпеченні реалізації права громадян на інформацію. Так, наприклад, суб'єкти делегованих повноважень можуть надавати соціальні послуги населенню і у цій сфері вони, відповідно, зобов'язані створювати необхідні умови для забезпечення реалізації права громадян на інформацію.

Поряд з викладеним, до кола суб'єктів забезпечення реалізації права громадян на інформацію, відносяться також і суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями. Вони, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язані надавати публічну інформацію щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них. Суб'єктами господарювання є: господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до Господарського кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку; громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці. Суб'єктів природних монополій визначає Антимонопольний комітет України. Станом на початок 2012 року до переліку суб'єктів природних монополій на загальнодержавних ринках належали: Державне підприємство «Національна енергетична компанія «Укренерго»; Державна адміністрація залізничного транспорту України («Укрзалізниця») у складі 6 залізниць та інших установ, підприємств, організацій залізничного транспорту; НАК «Нафтогаз України» в особі ВАТ «Укртрансгаз» та Дочірньої компанії «Укртрансгаз»; Українське державне підприємство поштового зв'язку «Укрпошта»; Концерн РРТ; ВАТ «Одеський припортовий завод»; Державне підприємство обслуговування повітряного руху України «Укрерорух». Окремо Антимо-

нополюний комітет визначає суб'єктів природних монополій у регіонах¹.

Роблячи загальний висновок з викладеного, наголосимо на тому, що нині в Україні склалася доволі парадоксальна ситуація із забезпеченням реалізації права громадян на інформацію. У даному випадку мова йде про те, що, з одного боку, громадянам надані широкі можливості у даній сфері. Прийнято відповідні законодавчі акти та сформована система суб'єктів публічної адміністрації, покликаних втілювати у життя їх положення. Проте, з іншого боку, держава не потурбувалася про те, що зробити систему суб'єктів забезпечення права громадян на інформацію зрозумілою для приватних осіб. Приватним особам доволі складно зорієнтуватися та розібратися з величезною кількістю органів та посадових осіб, які мають надавати їм відповідну інформацію. З огляду на це, необхідним виглядає внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації», де має бути сформульований вичерпний перелік суб'єктів, покликаних забезпечувати реалізацію права громадян на інформацію.

ЛІТЕРАТУРА

1. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / упоряд.: І. Коліушко, В. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2005. – 192 с.

2. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Мюнхен, 1963. – 194 с.

3. Закон України «Про інформацію» : від 02.10.1992 р., № 2657-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

4. Закон України «Про доступ до публічної інформації» : від 13.01.2011 р., № 2939-VI // ВВР України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

5. Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» : від 04.12.2007 р., № 4-VI // ВВР України. – 2007. – № 51. – Ст. 533.

6. Закон України «Про Національну програму інформатизації» : від 04.02.1998 р., № 74/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 181.

7. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» : від 09.01.2007 р., № 537-V // ВВР України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.

8. Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» : від 23.09.1997 р., № 538/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 48. – Ст. 296.

9. Указ Президента України «Про Міжвідомчу комісію з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України» : від 22.01.2002 р., № 63/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 4. – Ст. 132.

10. Наказ Державної судової адміністрації України «Про створення Єдиної комп'ютерної мережі судів України та запровадження централізованого спостереження за потребами місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції» : від 21.05.2003 р., №186 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.6475.0>.

11. Наказ Державної судової адміністрації України «Про забезпечення адміністрування та розміщення і постійного оновлення інформації на власних веб-сайтах судів та інших органів і установ судової системи у мережі Інтернет» : від 23.06.2004 р., № 99/04 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/tu16/info_suddi/nak.

12. Закон України «Про доступ до судових рішень» : від 22.12.2005 р., № 3262-IV // ВВР України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.

13. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

¹ Зі списком регіональних суб'єктів природної монополії можна ознайомитися на сайті Антимонопольного комітету України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua>.

14. Хохлов Ю. Многостороннее сотрудничество для решения проблем информационного общества / Ю. Хохлов // Информационное общество. – 2005. – № 3. – С. 1-9.

Петров С. В. Суб'єкти забезпечення реалізації права громадян на інформацію / С. В. Петров // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 544–549 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12pvcvgni.pdf>

Визначено суб'єктів забезпечення реалізації права громадян на інформацію скрізь призму правової категорії «публічна адміністрація».

Петров С.В. Субъекты обеспечения реализации права граждан на информацию

Определены субъекты обеспечения реализации права граждан на информацию через призму правовой категории «публичная администрация».

Petrov S.V. Subjects of Provision of Implementation of the Right of Citizens on the Information

Subjects of provision of implementation of the right of citizens on the information through a prism of a legal category «public administration» are spotted.

Форум права Форум права