

Валентина Сергіївна Віткова,

кандидат юридичних наук,
Національний університет «Одеська юридична академія»,
кафедра конституційного права (доцент);

 <https://orcid.org/0000-0002-5819-8107>,
e-mail: Valentina_Vitkova@j.ua

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ТА ПОРЯДОК
ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ
ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

Досліджено порушення права на доступ до публічної інформації як складової конституційного права людини і громадянина на інформацію. Аргументовано на основі отриманих емпіричних даних, що на практиці виникають випадки, в яких посадові особи органів державної влади, що є розпорядниками публічної інформації, надають недостовірну/неповну інформацію. Розкрито нормативно-правову регламентацію та досліджено порядок притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації; участь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у цьому процесі.

Ключові слова: право на доступ до публічної інформації, інформація, права людини, відповідальність, правопорушення.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Державно-правова дійсність, що в усьому характеризується відчутними людиноцентристськими тенденціями, повинна відповідати вимогам сучасності. Дійсно, демократичні держави характеризуються наявністю, перш за все, конституційного ладу. Конституційний лад визначає основи життєдіяльності країни із безумовним наданням пріоритету правам людини у відомій тріаді «людина – суспільство – держава». Однією із основоположних засад конституційного ладу виступає гуманізм. Гуманістична направленість державно-владної діяльності означає створення та подальше забезпечення дієвого механізму реалізації прав і свобод людини в державі.

Доступ до інформації є одним із найважливіших прав людини і громадянина. Якщо замислитись, то реалізація особистих, політичних, соціальних, економічних, культурних (духовних), екологічних та інших. прав прямо залежить від одного єдиного права – права доступу людини до інформації [1, с. 260].

Без належної нормативно-правової регламентації права на доступ до інформації неможлива побудова інформаційного суспільства, яке багато в чому формує суспільний лад країни. Міжнародний досвід переконливо демонструє стійку кореляцію між ступенем забезпечення доступу до публічної інформації та ступенем відкритості й транспарентності державної влади.

Стан дослідження проблеми

Різнібічні аспекти права на доступ до інформації та порушень, пов'язаних із ним, були у фокусі таких дослідників, як: Ю. В. Богдан, В. Т. Савицький, В. Володовська та ін. Водночас наразі наукові публікації, що зосереджувались би на наслідках, які настають за порушення права особи на публічну інформацію в Україні, відсутні.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є ґрунтовне дослідження нормативно-правової регламентації та розкриття порядку притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення права на доступ до публічної інформації як складової конституційного права людини і громадянина на інформацію. Відповідно до визначеної мети були поставлені і виконані наступні *завдання*: визначити поняття інформації та публічної інформації; проаналізувати проблематику надання недостовірної інформації розпорядниками публічної інформації; визначити поетапно порядок притягнення до відповідальності відповідних посадових осіб за порушення права на доступ до інформації.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що вперше у вітчизняній правовій науці були досліджені такі аспекти відповідальності, як нормативно-правова регламентація, та розглянутий порядок притягнення до відповідальності посадових осіб саме за порушення права на доступ до публічної інформації.

Виклад основного матеріалу

Інформацією є будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді¹. Публічною інформацією є 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 України «Про

¹ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI : ред. від 12.01.2019.

доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI¹. Таким чином, поняття «інформація» й «публічна інформація» співвідносяться між собою як ціле і частина.

За даними Інституту масової інформації із набуттям чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації» кількість інформаційних запитів від представників засобів масової інформації зростає у 20 разів [2, с. 69].

При цьому чинним законодавством серед основних принципів інформаційної політики держави зазначається забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-XII)². Видається, що зазначений принцип має виступати відправною точкою для побудови інформаційних відносин із органами державної влади в цілому та органами судової гілки влади зокрема.

Забезпечення розгляду запитів на отримання публічної інформації належить до повноважень територіальних управлінь Державних судових адміністрацій; апаратів місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих судів та ін. Так, відповідно до п. 4.27 Положення про територіальне управління державної судової адміністрації в Одеській області, ТУ ДСА в Одеській області забезпечує розгляд запитів на отримання публічної інформації³; апарат відповідного суду забезпечує розгляд запитів згідно із вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 42 ст. 8 Типового положення про апарат суду).

Незважаючи на деталізованість положень законодавства про доступ до публічної інформації та уявну однозначність його застосування, неможливо не погодитись із тим, що «забезпечення в Україні прозорості й відкритості суб'єктів владних повноважень і створення працюючих механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації – завдання не з простих»⁴. На практиці фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи (крім суб'єктів владних повноважень), тобто запитувачі інформації, досить

¹ Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII : ред. від 16.07.2019.

² Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI : ред. від 12.01.2019.

³ Положення про територіальне управління Державної судової адміністрації України в Одеській області : затв. Головою Державної судової адміністрації України 25.09.2015 // Судова влада України : сайт. URL: [https://od.court.gov.ua/userfiles/polojennya\(2\).pdf](https://od.court.gov.ua/userfiles/polojennya(2).pdf) (дата звернення: 16.12.2019).

⁴ Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII : ред. від 16.07.2019.

часто стикаються із неправомірною відмовою в наданні інформації, несвочасним або неповним наданням інформації або, що є найбільш суттєвим, – із наданням недостовірної інформації.

Надання недостовірної інформації розпорядниками публічної інформації виступає одним із найбільш складних проблемних аспектів з огляду на:

- 1) складність перевірки наданих запитувачеві інформації даних;
- 2) практично повну відсутність можливості доведення умисності в діях розпорядників інформації;
- 3) складності притягнення до відповідальності уповноважених посадових осіб.

Недостовірна інформація, що може бути надана її розпорядником, має часом суттєві негативні наслідки, особливо у випадку, коли вона використовується у:

- 1) практичній сфері – для подальшого обґрунтування позицій сторін у справі, для наступних звернень до органів державної та публічної влади з метою реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина та ін.;

- 2) науковій та освітній сфері – для подальшого обґрунтування наукових висновків, розроблених з метою удосконалення чинного законодавства, усунення правових колізій та прогалин тощо.

У разі якщо розпорядник інформації надає запитувачеві недостовірну інформацію, останній має право у визначений законодавством спосіб притягнути уповноважених посадових осіб до відповідальності.

У лютому 2020 року з метою визначення однозначності застосування норми про застосування регіональних коефіцієнтів, що використовувались при затвердженні штатних розписів судів, були зроблені запити на отримання публічної інформації до судів міста Одеса (Київського районного суду м. Одеса; Приморського районного суду м. Одеса; Суворовського районного суду м. Одеса; Малиновського районного суду м. Одеса; Одеського окружного адміністративного суду; Господарського суду Одеської області, а також до Територіального управління Державної судової адміністрації в Одеській області).

З огляду на те, що всі зазначені суди розташовані на території одного міста Одеса, логічним було б очікувати на отримання ідентичної інформації у відповідях, позаяк розмір регіонального коефіцієнта залежить від кількості населення, що проживає у відповідному населеному пункті.

Однак, резюмуючи та узагальнюючи отримані відповіді, можливо зазначити, що:

1) Київський, Приморський, Суворовський суди м. Одеса взагалі не є розпорядниками запитуваної інформації;

2) Малиновський районний суд м. Одеса відповів, що в 2017 році регіональний коефіцієнт не застосовувався, у 2018 році застосовувався коефіцієнт 1,25; в 2019 – 1,2;

3) Одеським окружним адміністративним судом та Господарським судом Одеської області було зазначено, що у 2017 році регіональний коефіцієнт не застосовувався; у 2018–2019 роках застосовувався регіональний коефіцієнт 1,25;

4) Територіальне управління Державної судової адміністрації в Одеській області взагалі зазначило, що впродовж 2017–2019 років застосовувався регіональний коефіцієнт 1,2.

Очевидно, що питома вага відповідей за запитувану інформацію об'єктивно не відповідає дійсності. Таким чином, для встановлення достовірної інформації із зазначеного питання необхідно було звернутись повторно – для запитування штатних розписів відповідних судів.

Із виникненням таких розбіжностей неминуче виникає питання щодо необхідності притягнення до відповідальності відповідних посадових осіб. Ситуація, викладена вище, цілком може бути кваліфікована як адміністративне правопорушення у розумінні статті 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме є порушенням права на інформацію та права на звернення. За змістом статті ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації має своїм наслідком накладення штрафу на посадових осіб від 25-ти до 50-ти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян¹.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є посадовою особою, що здійснює парламентський контроль за додержанням прав і свобод людини і громадянина в нашій державі. Відповідно до ч. 4 ст. 55 Конституції України будь-яка особа має право звернутися до Уповноваженого за захистом своїх прав², гарантованих Основним Законом та чинним законодавством. частиною 5 ст. 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР закріплено, що до обов'язків саме

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X : ред. від 20.11.2019.

² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : ред. від 21.02.2019.

Омбудсмена належить здійснення парламентського контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації¹.

Особа, право на доступ до публічної інформації якої було порушено, може звернутися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в письмовій формі, зазначивши відомості за вимогою положень ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» (а саме: ПІБ, місце проживання, суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви/скарги, прохання/вимоги. Звернення підписується заявником(-ми), на ньому проставляється дата)².

Порядком подання звернень до Уповноваженого додатково роз'яснюється необхідність зазначити такі відомості: 1) найменування органу державної влади, місцевого самоврядування чи посадової особи, які порушили права; 2) у чому полягає порушення прав; 3) які заходи були вжиті задля поновлення прав; до яких органів чи посадових осіб зверталися (при цьому необхідно долучити копії відповідей зазначених органів та інші документи, необхідні для розгляду звернення); 4) про можливе звернення за захистом прав із порушеного питання до суду.

Уповноважені особи секретаріату або представники Омбудсмена наділені повноваженнями зі складання протоколів про адміністративні правопорушення за невиконання законних вимог Уповноваженого (ст. 188⁴⁰ КУпАП); порушення законодавства у сфері персональних даних (ст. 188³⁹ КУпАП); порушення права людини на інформацію та права на звернення (ст. 212³ КУпАП) за виключенням порушення права на інформацію згідно із Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»³.

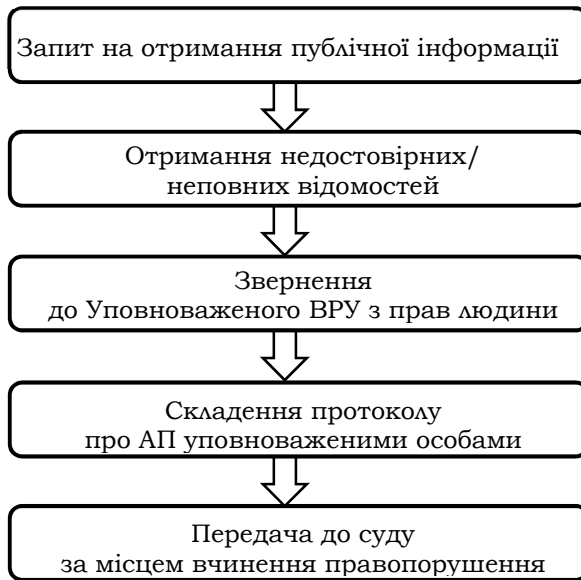
Наступним кроком, відповідно до положень п. 1.2. Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, відбувається складення таких протоколів уповноваженими особами, зокрема за «несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації»⁴. Після складення зазначений протокол із додатками направляється до відповідного суду за місцем вчинення правопорушення (див. схему).

¹ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР : ред. від 28.11.2019.

² Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР : ред. від 16.07.2019.

³ Порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення : затв. Наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 16.02.2015 № 3/02-15 : ред. від 14.02.2018.

⁴ Там само.



Висновки

Резюмуючи слід зазначити, що на практиці в питанні нормативно-правової регламентації права на доступ до публічної інформації основний масив проблемних аспектів зосереджений переважно не в правовій частині, а в частині неухильного дотримання вимог та положень чинного законодавства посадовими особами, що є розпорядниками публічної інформації. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності за надання неправдивих/неповних відомостей інституціонально є доволі простим й ефективним. Однак не виникає необхідності говорити про те, що існує об'єктивна потреба в проведенні ґрунтовної роботи зі зміни підходу і, перш за все, ставлення посадових осіб органів державної влади до населення; необхідність вироблення поваги до людини як найвищої соціальної цінності в державі та підтримання високого бездоганного іміджу, що, серед іншого, сприятиме відновленню довіри населення до держави, її органів та посадових осіб.

Список бібліографічних посилань: 1. Віткова В. С. Право на доступ до інформації у рішеннях Європейського Суду з прав людини // Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 18 травня 2018 р.) : у 2 т. / МВС України, Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Гельветика, 2018. Т. 1. С. 260–262. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/10726> (дата звернення: 16.12.2019). 2. Вітвіцький С. С. Публічна інформація в контексті контролю

громадян за діяльністю держави. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2017. № 1. С. 66–72. **3.** Макарова М. ВАСУ роз'яснив, як правильно застосовувати законодавство про доступ до публічної інформації (Частина 1). *Юрист&Закон*. 2016. № 42. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009761 (дата звернення: 16.12.2019). **4.** Порядок подання звернення до Уповноваженого // Уповноважений Верховної Ради України з прав людини : офіц. сайт. 08.10.2019. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/how-to-file-a-petition-to-the-commissioner/> (дата звернення: 16.12.2019).

Надійшла до редколегії 18.12.2019



Vitkova V. S. Normative and Legal Regulation and Procedure for Bringing Officials to Liability for the Violation of the Right to Public Information's Access

The article focuses on the violation of the right to public information's access as a constituent of the constitutional right of a person and citizen to information. It is substantiated on the basis of received empirical data that in practice there are cases, where officials of public authorities, who are the stewards of public information, provide inaccurate / incomplete information, in connection with which there is a need for an adequate response to the offense. Attention is drawn to the fact that the provision of inaccurate information by public information's stewards is one of the most complex problematic aspects for a number of reasons, in particular because of the complexity of verifying the information provided to the requester; the absence of possibility of proving intentionality in the actions of public information's stewards; the complexity of the prosecution of authorized officials.

Failure to provide information, unlawful refusal to provide information, untimely or incomplete provision of information, provision of false information is qualified by the current legislation as an administrative offense, which has the effect of bringing to justice.

The legal regulation is revealed and the procedure for bringing officials to administrative liability for violations of the right to public information's access is studied. The participation of the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights in this process is being researched.

It is concluded that, in practice, in regard to normative and legal regulation of the right to public information's access, the main array of problematic aspects is concentrated mainly not in the legal part, but in the part of strict compliance with the requirements and provisions of the current legislation by the officials, who are the stewards of public information. The procedure for bringing to administrative liability for giving false / incomplete information is institutionally quite simple and effective. However, there is no need to mention that there is an objective need to do a thorough job on changing the approach and, above all, the attitude of public officials to the population; the need to develop and cultivate respect for the individual as the highest social value in the state and maintain a high flawless image, which, among other things, will help to restore public confidence in the state, its agencies and officials.

Key words: the right of access to public information, information, human rights, liability, offenses.

