

5. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII. Офіційний вісник України. 2018. № 54. Ст. 7.
6. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-XII. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
9. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
11. Іванова Г.С. Принципи дисциплінарної відповідальності у трудовому праві. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2013. № 26. С. 163–168.
12. Серета В.В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види. Університетські наукові записки. 2014. № 1 (49). С. 18–25.

УДК 340.12

КАДНИКОВА Г.В.

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ

У статті розглядаються особливості правового регулювання режиму доступу до публічної інформації. Визначено, що забезпечення доступу до публічної інформації вимагає пошуку шляхів оптимізації правового забезпечення права на доступ до публічної інформації. Під правовим режимом доступу до публічної інформації необхідно розуміти сукупність правових заходів (способів, процедур), що регулює інформування суб'єктів правовідносин у максимально можливному обсязі про стан реалізації державою її функцій, визначає умови доступу до державних реєстрів із метою належного забезпечення прав і свобод людини, а також підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності у разі порушення встановлених чинним інформаційним законодавством України вимог.

Ключові слова: доступ, запит, правовий режим, публічна інформація, публічна адміністрація.

В статье рассматриваются особенности правового регулирования режима доступа к публичной информации. Определено, что обеспечение доступа к публичной информации требует поиска путей оптимизации правового обеспечения права на доступ к публичной информации. Под правовым режимом доступа к публичной информации необходимо понимать совокупность правовых мер (способов, процедур), которая регулирует информирование субъектов правоотношений в максимально возможном объеме о реализации государством его функций, определяет условия доступа к государственным реестрам с целью надлежащего обеспечения прав и свобод человека, а также основания и порядок привлечения к юридической ответственности в случае нарушения установленных действующим информационным законодательством Украины требований.

Ключевые слова: доступ, запрос, правовой режим, публичная информация, публичная администрация.

In a scientific article, the author discusses the features of the legal regulation of the regime of access to public information. It has been determined that ensuring access to public information requires improvement in the search for appropriate ways to optimize the legal framework for the right to access public information. It was determined that the legal regime of access to public information should be understood as a set of legal measures (methods, procedures) governing informing legal entities to the maximum extent possible about the state's implementation of its functions, determines the conditions for access to state registries in order to properly ensure human rights and freedoms, as well as establishes the grounds and procedure for bringing to legal responsibility in case of violation of established by the current information legislation.

Key words: *access, request, legal regime, public information, public administration.*

Вступ. Тривалий час адміністративні процедури розглядалися в межах аналізу структурних елементів адміністративного процесу. Однак розвиток адміністративної науки, сучасні реалії євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні, вимагають переосмислення сутності адміністративних процедур загалом та у сфері доступу до публічної інформації зокрема.

Найбільш вагомими доктринальними дослідженнями сутності адміністративних процедур, які мають бути взяті за основу у визначенні особливостей правового режиму обігу публічної інформації, є праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, О.М. Бандурки, Н.В. Коваленко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Ю.О. Легези, О.І. Миколенка, С.Т. Стеценка, В.П. Тимошука, В.К. Шкарупи та ін. Однак в умовах європейської інтеграції вимагається переосмислення розуміння правового режиму доступу до публічної інформації як складника механізму публічної інформації, що визначило мету наукової статті.

Результати дослідження. Проведення дослідження правового режиму доступу до публічної інформації вимагає з'ясування сутності останньої. Ще в 1972 р. Д.М. Бахрах визначив, що обіг інформації покладається в основу функціонування механізму управління суспільством і є тим необхідним зв'язком між людиною і державною владою, який дозволяє належним чином забезпечити контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень [1]. Звичайно, концепція інформаційного суспільства, що покладається в основу розбудови механізму публічного управління, за радянських часів не мала можливості належним чином розвиватися. Незважаючи на те, що будь-які правовідносини мають інформаційний характер, саме відносини у сфері здійснення публічного управління визначають унікальні риси інформаційного обігу, забезпечення доступу до якого створює можливості належної реалізації функції громадського контролю за результатами діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Більшість представників юридичної науки підтримують позицію відсутності єдиних підходів до встановлення сутності публічної інформації.

І.Л. Бачило визначає, що під правом на інформацію необхідно розуміти нормативно-правовий порядок реалізації повноважень різних суб'єктів (фізичних, юридичних осіб, органів державної влади, місцевого самоврядування, держави, громадських організацій, корпоративних структур) у сфері створення, доступу, збору, зберігання, використання та розповсюдження відомостей про суспільно-політичне життя, що не суперечить правам і законним інтересам інших учасників правовідносин [2, с. 204]. О.А. Городов, також наголошуючи на процедурній складовій частині права на інформацію, підкреслює, що доступ до відомостей, які мають публічний характер, розуміється як взаємозв'язок стадій, кожна з яких є наслідком попередньої та зумовлюється нею [3, с. 119–120].

Визначення права на інформацію, забезпечення доступу до неї вперше знайшло відображення у Загальній декларації ООН прав людини 1948 р. [4], де встановлено право кожної особи на свободу пошуку, одержання і поширення інформації та ідеї будь-яким чином, що не заподіює шкоди правам і законним інтересам інших учасників правовідносин, не обмежуючись встановленими державними кордонами (ст. 19).

Деталізація права на пошук та одержання інформації відбулася вже у ст. 10 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., де встановлено, що: «Кожна людина має право на свободу виявлення поглядів. Це право включає свободу <...> одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з правами й обов'язками, може бути предметом таких формальностей, умов, обмежень або покарання, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві

в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням або злочинам, для захисту здоров'я і моралі, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя». Схожа конструкція використана й у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р. і, як зазначалося, міститься у Конституції України.

Деталізація механізму доступу до публічної інформації стала необхідністю, зумовленою розвитком технічного прогресу. Наприклад, таким міжнародним нормативно-правовим актом стала Орхуська конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [5], у якій визначається категорія «екологічної інформації». Зокрема, відповідно до п. 3 Орхуської конвенції до інформації про стан навколишнього природного середовища віднесено відомості про стан природних ресурсів (повітря і атмосфери, води, ґрунту, землі, ландшафту і природних об'єктів, біологічного різноманіття та його компонентів, включаючи генетично змінені організми, та взаємодію між цими складниками); а також відомості про фактори, які чинять шкідливий вплив на довкілля; крім того, публікуються дані про зміст державної та регіональної природоохоронної та природоресурсної політики. Обов'язковому опублікуванню підлягають відомості про стан здоров'я людей, умови їх життєдіяльності, наслідки негативного впливу на їх розвиток, спричинені діяльністю суб'єктів господарювання.

Прогресивним кроком розвитку науки інформаційного права в Україні необхідно визначити розробку та прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації», який став гарантією забезпечення прозорості системи публічного управління, визначивши, що будь-яка особа має право отримувати відомості про результати діяльності суб'єктів владних повноважень, а також отримувати відомості з єдиних інформаційних реєстрів, ведення яких належить до компетенції відповідних органів державної влади, місцевого самоврядування чи інших суб'єктів-розпорядників публічної інформації [6].

З'ясування сутності правового режиму доступу до публічної інформації неможливе без визначення поняття «правового режиму».

У юридичній науці за радянських часів існували усталені підходи до розуміння правового режиму як встановленої державою сукупності заборон, спрямованих на задоволення передусім суспільного, колективного інтересу, ніж на задоволення прав і свобод окремої особистості. Започатковані соціальні, політичні, економічні зміни, що відбуваються з проголошенням незалежності України та євроінтеграційного розвитку держави, вимагає переосмислення категорії «правового режиму», визначення її складників. Розуміння правового режиму має зводитися до встановлення такої взаємодії публічних і приватних інституцій, за функціонування якої досягається виконання завдань, що ставляться перед сучасною державою, головним серед яких є забезпечення прав і свобод людини.

Визначення людини як найвищої цінності вимагає запровадження відповідного правового режиму, який передбачає комбінування відповідних юридичних засобів впливу, здатних адаптуватися до конкретних ситуацій кризового характеру [7, с. 293]. Попри відсутність єдності підходів до розуміння категорії «правовий режим» достатньо поширеним є її використання законодавцем. Так, виділяються такі нормативно-правові категорії, як «режим воєнного стану», «режим земель оборони», «режим надзвичайного стану», «пільговий податковий режим», «митний режим», «режим земель», «правовий режим майна подружжя», «правовий режим обігу лікарських засобів», акценту на детермінації поняття не зроблено.

Відсутність законодавчої дефініції «правового режиму» є підґрунтям для наукової дискусії.

Як зазначалося, за радянських часів «правовий режим» розглядався крізь призму категорії «законності» [8, с. 10]. Розвиток юридичної науки підняв на новий рівень дослідження категорії правового режиму, зробивши акцент на дослідженні демократичних і недемократичних політико-правових режимів, які полягають у сукупності форм і методів здійснення державної (політичної) влади [9, с. 74]. Дійсно, виникнення категорії правового режиму пов'язується з функціонуванням державної влади [10, с. 11; 11, с. 66–70].

Отже, відбувається переосмислення категорії правового режиму, спрямоване на обґрунтування саме її юридичної конструкції і відходу від політичного розуміння. Правовий режим стає унікальною конструкцією, здатною відобразити особливості правового регулювання відповідної категорії суспільних відносин [12, с. 106–110].

Семантичне розуміння слова «режим» (фр. «régimen») означає «управління» [13, с. 456].

Класичним сучасним є розуміння «правового режиму» як встановленого національним законодавством і нормами міжнародного права порядку у суспільних відносинах [14, с. 283]. С.С. Алексєєв визначає, що правовий режим є динамікою суспільних відносин, підвищує ефективність правових норм, сприяючи їх належній реалізації [15, с. 263]. На динамічному аспекті розуміння правового режиму як регулятора суспільних відносин наполягають і С.О. Кузнiченко та А.С. Спаський [16, с. 73].

Таким чином, правовий режим із політико-правової категорії поступово стає частиною правової системи, забезпечуючи реалізацію функцій і завдань, що стоять перед сучасною правовою державою.

Деталізація такого підходу відбувається у наукових працях О.В. Петришина, В.Д. Ткаченка, які стверджують, що під правовим режимом необхідно розуміти відповідний порядок правового регулювання, встановлення якого забезпечується шляхом ефективного запровадження сукупності необхідних способів, методів і типів правового регулювання [17, с. 410].

На багатоаспектності правового режиму наполягають В.Я. Настюк і В.В. Белєвцева, наголошуючи на галузевому спрямуванні дії правових режимів і виділяючи такі сутнісні характеристики досліджуваної категорії: а) встановлена у законодавстві сукупність прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів правовідносин; б) визначена система заходів, спрямованих на досягнення режимних цілей правового регулювання; в) сукупність методів (прийомів) і способів регулювання механізму правового регулювання суспільних відносин [18, с. 17].

Натомість Л.О. Вакарюк відзначає недоцільність такого широкого тлумачення категорії правового режиму. Так, вченою наголошується на розумінні правового режиму як «системи юридичних заходів, що запроваджується на державному і договірному рівні через способи, прийоми (методи) правового регулювання, необхідні для оптимального досягнення відповідної мети і завдань, які стоять перед правотворчими органами» [19, с. 199].

Н.В. Коваленко обґрунтовує доцільність визначення цілей режимного регулювання як закріплення найбільш «вразливих» і «важливих» сфер суспільного життя задля оптимізації здійснення публічного управління загалом [12, с. 81], вказуючи на оперативність вирішення нагальних управлінських проблем, що виникають.

Доступність до публічної інформації є гарантією ефективності функціонування механізму публічного управління. Наявність належного інформаційного обміну між суб'єктами механізму публічного управління є тією гарантією, яка забезпечує ефективність регуляції управлінських відносин.

Надання максимально допустимого обсягу публічної інформації є гарантією функціонування системи публічного управління на засадах прозорості та відкритості [12, с. 113].

Таким чином, публічність влади, відкритість інформації й адекватна поінформованість населення сприяють становленню налагодженого каналу зворотного зв'язку, формують свідому політичну участь громадян, надають можливості для обґрунтованої відповіді та раціонального впливу громадськості на державні рішення. Однак на сучасному етапі нерозв'язаними залишаються проблеми відсутності національної системи індикаторів (параметрів) оцінювання стану інформаційної системи регіонів, відсутність інтегрованої системи національних інформаційних ресурсів та інформаційної органів місцевого самоврядування та громади, недостатність необхідних фінансових і матеріально-технічних ресурсів й ефективності їх використання.

Право на доступ до публічної інформації реалізується шляхом: 1) ознайомлення з відомостями про результати діяльності суб'єктів владних повноважень, 2) використання баз даних національних реєстрів, що ведуться суб'єктами публічного управління; 3) подання звернення до розпорядника публічної інформації.

Враховуючи вищезазначене, під публічною інформацією необхідно розуміти відомості про результати діяльності суб'єктів владних повноважень, а також відомості, які стали їм відомі у процесі здійснення публічно-управлінських функцій, із приводу використання яких встановлюється спеціальний адміністративно-правовий режим обігу.

Висновки. Отже, під правовим режимом доступу до публічної інформації розуміється сукупність правових заходів (способів, процедур), що регулюють інформування суб'єктів правовідносин у максимально можливому обсязі про стан реалізації державою її функцій, визначає умови доступу до державних реєстрів із метою належного забезпечення прав і свобод людини, а також підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності у разі порушення встановлених чинним інформаційним законодавством України вимог.

Список використаних джерел:

1. Бахрах Д.Н. Особенности социального управления. Правоведение. 1972. № 2. С. 17.
2. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право России: учебник / под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2001.
3. Городов О.А. Основы информационного права России: учеб. пособ. М., 2003.
4. Загальна декларація прав людини 1948 р. Інформаційне законодавство: зб. законодав. актів: у 6 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Чиж. К.: Юрид. думка, 2005. Т. 5: Міжнародно-правові акти в інформаційній сфері. С. 5–17.
5. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Офіційний вісник України. 2010. № 33. Ст. 1191.
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
7. Правова доктрина України: у 5 т. / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України. 864 с.
8. Беляєва Г.С. Правовой режим в общетеоретическом измерении: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. 240 с.
9. Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л., Пастухов В.П., Сумін В.О., Тихомиров О.Д. Теорія держави і права. К.: Юрінформ, 1995. 190 с.
10. Настюк В.Я., Белевцева В.В. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія. Х.: Право, 2009. 128 с.
11. Легеза Ю.А. Понятие и структура административно-правового статуса субъектов публичного управления в сфере использования природных ресурсов. *Legeasi Viata*. 2017. № 7. С. 66–70.
12. Коваленко Н.В. Теорія адміністративно-правових режимів: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 432 с.
13. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко та ін.; НАН України. К.: Укр. енцикл., 2003. Т. 5. 736 с.
14. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 2. 736 с.
15. Алексеев С.С. Собрание сочинений: в 10 т. М.: Статут, 2010. Т. 6: Восхождение к праву: Поиски и решения. 495 с.
16. Кузніченко С.О., Спаський А.С. Категорія «адміністративно-правовий режим» у юридичній науці та законодавстві України. Актуальні проблеми держави і права. 2007. Вип. 35. С. 70–75.
17. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
18. Настюк В.Я., Белевцева В.В. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія. Х.: Право, 2009. 128 с.
19. Вакарюк Л. Основні підходи до розуміння поняття «правовий режим». Підприємництво, господарство і право. 2016. № 12. С. 196–201.