

УДК 342.5:349

DOI <https://doi.org/10.33216/2218-5461-2020-39-1-74-80>

ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ТЕХНОЛОГІЙ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

Капліна Г.А., Леонова Д.О.

THE RIGHT TO ACCESS PUBLIC INFORMATION IN THE CONTEXT OF DIGITAL TECHNOLOGIES

Kaplina H.A., Leonova D.A.

В статті продовжено дослідження права на отримання та доступ до інформації, яка визнана публічною. Акцент зроблено на можливостях реалізації правомочностей в контексті та за допомогою технологій цифровізації. Вказано на пріоритетні напрями розвитку цифрових засобів інструментів реалізації досліджуваного права – отримання інформації з офіційних сайтів та подання електронного запиту.

Доведено, що зобов'язання розпорядників інформації оприлюднювати і регулярно оновлювати публічну інформацію у формі відкритих даних на відповідному державному веб-порталі та на своїх веб-сайтах чітко визначені законодавчо, є соціально значущими, особливо в умовах сьогоденних обставин, пов'язаних з поширенням коронавірусної інфекції COVID-19. Але проведений аналіз правозастосовної та судової практики засвідчив про ігнорування та неналежне виконання деякими розпорядниками інформації своїх обов'язків. Запропоновано для забезпечення фактичного, а не декларативного оприлюднення публічної інформації на офіційних веб-сайтах, встановити відповідні способи контролю. Вирішити проблему декларативності приписів законодавства щодо оприлюднення публічної інформації на офіційних веб-сайтах вбачається можливим шляхом встановлення дієвого громадського контролю. Також доцільним є розробка та впровадження уніфікованих вимог щодо розташування публічної інформації на офіційних сайтах державних органів.

Подання електронних запитів на інформацію шляхом заповнення онлайн форми або надсилання запиту на електронну пошту визнано вагомим здобутком цифровізації у сфері реалізації інформаційних прав. Поряд з існуванням беззаперечних переваг такого виду запитів перед письмовими, встановлено, що надання відповіді на запит шляхом надсилання на електронну пошту надає можливості порушення права особи на доступ до інформації. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання досліджуваного права, пов'язаного з доступом до публічної інформації, за допомогою цифрових засобів та електронних систем.

Ключові слова: . доступ до публічної інформації, розпорядники публічної інформації, порядок оприлюднення відкритих наборів даних, електронний запит, уніфікація вимог до розташування публічної інформації на сайті.

Постановка проблеми. Право особи на доступ до публічної інформації посідає значущі позиції в системі прав людини. Взагалі-то право на володіння різного роду інформацією набуло міжгалузевого характеру,

воно розглядається конституційним правом як елемент правового статусу громадянина; досліджується адміністративним правом як форма громадського контролю за діяльністю органів державної влади; аналізується еко-

логічним правом як інструмент захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Прийняття Україною Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки, реалізація ідей електронної демократії, провадження мобільних додатків за принципом держави у смартфоні створює нові можливості реалізації права на інформацію. Суттєвий вплив технологій цифровізації на суспільне життя також обумовлює необхідність трансформації правового регулювання реалізації та захисту вказаного інформаційного права.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Все більше науковців концентрують свої дослідження на питаннях динаміки та поширення цифрових технологій на права людини та публічне адміністрування. Слід виділити наступних: Н. Грицяк, А. Семенченко, І. Жиляєва, які видали навчальний посібник з електронного урядування та електронної демократії [1], В. Гурковський, що досліджує електронні петиції в Україні як елемент сучасної демократії [2]. Питанням комунікації між громадянами та владою в умовах розвитку інформаційного суспільства присвячені роботи і таких дослідників як А.Семенченко, І. Клименко, Г. Почепцова, В. Цимбалюка, Є. Романенка, Ю.Козлова інших.

Метою дослідження є аналіз стану, проблем та перспектив реалізації права особи відносно доступу саме до публічної інформації в контексті динаміки технологій цифровізації; формулювання пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання реалізації досліджуваного права, пов'язаного з доступом до публічної інформації, за допомогою цифрових засобів та електронних систем.

Основне дослідження. Відповідно до Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки, основною метою цифровізації є досягнення

цифрової трансформації існуючих та створення нових галузей економіки, а також трансформація сфер життєдіяльності у нові більш ефективні та сучасні [3]. Під цифровізацією слід розуміти насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливило інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір [3].

У сфері доступу до публічної інформації елементи розвитку цифрового суспільства не є новим явищем. Так, ще у 2011 році, з прийняттям чинного Закону «Про доступ до публічної інформації»(далі – Закон №2939), законодавцем було передбачено ряд можливостей реалізації права на інформацію цифровими засобами. Системний аналіз положень Закону №2939 свідчить про два напрями розвитку цифрових засобів реалізації досліджуваного права – отримання інформації з офіційних сайтів та подання електронного запиту [4, ст.5]. Якраз саме ці два напрями потребують детальнішого аналізу та подальшого опрацювання й вдосконалення.

Законом №2939 передбачено, що розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати і регулярно оновлювати публічну інформацію у формі відкритих на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах [4, ст.10¹]. Закон зобов'язує розпорядників інформації оприлюднювати на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення перелік інформації, закріплений частиною 1 статті 15 Закону №2939, зокрема, невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим [4, ст.15]. Особливо наголосимо, що сьогодні, в умовах надзвичайної ситуації, спричиненої коронавірусною хворобою (COVID-19), кож-

на особа може оцінити значущість оприлюднення вказаної інформації. Так, на Міністерство охорони здоров'я та Центр громадського здоров'я покладено обов'язки щодо оприлюднення оперативної інформації про поширення коронавірусної інфекції COVID-19.

Крім того, Постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835 затверджено Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних. Це конкретне Положення визначає вимоги до формату і структури наборів даних, що визнані відкритими даними, періодичність оновлення та порядок їх оприлюднення, а також перелік таких наборів даних [5]. Додаток до Положення визначає перелік наборів даних, які повинні бути розкриті як відкриті дані, усіма розпорядниками інформації (у межах компетенції).

Проте, аналіз правозастосовної та судової практики свідчить про ігнорування деякими розпорядниками інформації своїх обов'язків. Так, у справі №9901/76/19 Верховний Суд встановив бездіяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті vkksu.gov.ua текстів прийнятих нею у період з 9 травня 2011 року по 10 лютого 2019 року рішень (крім внутрішньоорганізаційних) [6]. Негативний досвід невиконання приписів законодавства щодо оприлюднення інформації має багато проявів. Наприклад, користуючись офіційним сайтом Національної поліції pru.gov.ua, ми можемо побачити, що на вкладці «Оприлюднення публічної інформації» замість передбаченої законодавством інформації, міститься роз'яснення щодо звернень громадян які надсилаються з використанням мережі Інтернет [7]. Посилання, використані на вказаній сторінці, адресуються до Закону «Про звернення громадян», і жодного до Закону № 2939. Однак дія останнього не поширюється на відносини у сфері звернень громадян, які регулю-

ються спеціальним законом [4, ст.2]. Звернення громадян та подання запиту на інформацію – *різні*, підкреслюємо, *правові інструменти*, за нормативним регулюванням, змістом, порядком реалізації права. Інформаційний ресурс цього правоохоронного органу містить лише пряме посилання на головній сторінці щодо подання звернень для громадян. Таким чином, ми маємо ситуацію, коли офіційний сайт Національної поліції не містить інформації про порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності, як то передбачено статтею 15 Закону № 2939.

В умовах цифровізації особа отримує широкі можливості для реалізації права доступу до публічної інформації, проте несумлінне виконання покладених на розпорядників інформації обов'язків, нівелює будь-які здобутки як технологічного, так і суспільного розвитку. Вбачається, що для забезпечення фактичного, а не декларативного, оприлюднення публічної інформації на офіційних веб-сайтах, необхідно встановити відповідний контроль. Так, пропонується наступні способи встановлення контролю:

1. Уповноважити безпосереднього керівника розпорядника інформації, або керівника відповідного структурного підрозділу на здійснення контролю за систематичним, оперативним, повним та своєчасним оприлюдненням публічної інформації. Слід вказати, що відповідно до змін, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 885 від 16.10.2019 до вимог Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, моніторинг інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів (веб-порталів) органів виконавчої влади проводиться Міністерством культури, молоді та спорту [8]. Однак, проблема дієвого контролю за оприлюдненням публічної інформації на офіційних сайтах залишається.

2. Посилити громадський контроль за систематичним, оперативним, повним та своєчасним оприлюдненням публічної інформації шляхом укладання меморандумів про співпрацю між розпорядниками інформації та громадськими організаціями. Метою таких меморандумів має стати консолідація зусиль сторін та забезпечення можливості повної та безперешкодної реалізації права особи на інформацію. До напрямків співпраці може бути віднесено: здійснення постійного аналізу повноти та достовірності оприлюднення інформації на офіційних сайтах; інституційна підтримка у забезпеченні формування ефективної політики у сфері реалізації прав на інформацію; участь в громадських обговореннях проектів нормативно-правових актів, які спрямовані на врегулювання реалізації права особи на доступ до інформації; сприяння у проведенні правопросвітньої діяльності та інші.

Припускаємо, що посилення контролю за виконанням своїх обов'язків розпорядниками інформації, покращить ситуацію з оприлюдненням публічної інформації.

Системний аналіз офіційних сайтів органів виконавчої влади дає можливість зробити висновок про неоднорідність реалізації приписів щодо оприлюднення інформації. Наприклад, на кожному сайті користувачу слід шукати розділ, сторінку, на яку розпорядник інформації розмістив, форму для подання запиту на інформацію. Так, на сайті Міністерства освіти і науки України, форма для подання запиту онлайн знаходиться: Головна – Міністерство – Діяльність – Громадськості – Публічна інформація [9]; в той час як на сайті Міністерства юстиції України відсутня форма для подання запиту онлайн, проте, ви можете скачати форму для подання запиту електронною поштою за розташуванням: Головна – Юридичні консультації – Запит на отримання публічної інформації [10].

Вбачається необхідним введення типових вимог до розташування публічної інформації на сайті. Тобто, розробка універсальних, уніфікованих, стандартизованих вимог до розташування публічної інформації на сайті повинно стати актуальною метою законодавця. Виконання цього завдання дозволить виконати норми закону та підвищити рівень доступності до публічної інформації.

Законом № 2939 передбачено, що з метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника [4, ст.19]. Особа, що бажає подати запит, не повинна шукати, куди розпорядник розмістив форму, у який розділ та чи є вона взагалі. Маючи намір подати запит через офіційний сайт розпорядника інформації, особа має бути впевнена, що у визначеному розділі міститься відповідна форма запиту з інструкцією заповнення.

Подання запиту на інформацію шляхом заповнення онлайн форми або надсилання запиту на електронну пошту – наступний вагомий здобуток цифровізації у сфері реалізації інформаційних прав.

Безперечно, подання запиту в електронному вигляді має ряд переваг перед паперовим, письмовим, зокрема:

1. Швидкість подання. Запит, поданий шляхом надсилання на електронну пошту вважається прийнятим в той же день, якщо він отриманий у робочий час, згідно з правилами внутрішнього трудового розпорядку структурного підрозділу, на який покладено функцію з приймання запитів на публічну інформацію. Запити, які надійшли після закінчення робочого дня, реєструються наступного робочого дня. Запити, які надійшли у вихідні, святкові та інші неробочі дні, реєструються першого робочого дня після їх закінчення.

2. Спрощеність подання. Заповнення форми або надсилання запиту на електронну пошту можливе у будь-який час та у будь-якому місці.

3. Можливість отримання відповіді на електронну пошту забезпечує швидке збирання інформації.

Проте, незважаючи на явні переваги, подання запиту шляхом надсилання на електронну пошту надає можливості порушення права особи на доступ до інформації шляхом нездійснення реєстрації запиту на отримання інформації. Якщо при надісланні поштою або поданні запиту особисто, особа має докази подання запиту (примірник запиту із штампом і підписом особи, яка прийняла кореспонденцію, індивідуальний номер поштового відправлення), то при поданні запиту у електронній формі, запитувач не отримає жодних доказів подання такого запиту. Вбачається необхідним встановлення обов'язку розпорядника інформації надавати відповідь про прийняття запиту. У разі подання запиту шляхом надсилання на електронну пошту, розпорядник у відповідь надсилає лист з реквізитами вхідної інформації; у разі подання запиту шляхом заповнення онлайн форми на сайті розпорядника, розпорядник надсилає лист на вказану електронну пошту запитувача з реквізитами вхідної інформації

Висновки. 1. Цифровий розвиток, впровадження ідей електронної демократії впливає на кожен аспект суспільного життя. Право особи мати доступ до інформації, яка визнається публічною, набуло нових форм та засобів реалізації. Оприлюднення інформації на офіційних сайтах та подання електронних запитів суттєво спрощує процедуру отримання інформації. Однак, негативна практика невиконання розпорядниками своїх обов'язків свідчить про недостатню правову регламентацію застосування цифрових засобів при отриманні інформації.

2. Пропонується вирішити проблему декларативності приписів законодавства щодо оприлюднення публічної інформації на офіційних веб-сайтах шляхом встановлення дієвого контролю. Так, пропонується уповноважити безпосереднього керівника розпорядника інформації, або керівника відповідного структурного підрозділу на здійснення контролю за систематичним, оперативним, повним та своєчасним оприлюдненням публічної інформації та посилити громадський контроль шляхом укладання меморандумів про співпрацю між розпорядниками інформації та громадськими організаціями.

3. Вбачається необхідним уніфікація вимог до розташування публічної інформації на сайті. Маючи намір подати запит через офіційний сайт розпорядника інформації, особа має бути впевнена, що у визначеному розділі міститься відповідна форма запиту з інструкцією заповнення.

4. Пропонується зобов'язати розпорядника інформації надавати реквізити вхідної інформації у разі отримання електронного запиту, шляхом надіслання листа на електронну пошту запитувача.

Література:

1. Електронна демократія: основи та стратегії реалізації. Частина 3/ [Н.В. Грицяк, А.І. Семенченко, І.Б. Жилияєв]. – К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. – 84 с.

2. Гурковський В. Електронні петиції в Україні як елемент сучасної демократії: перспективи та шляхи удосконалення / В. Гурковський // Науковий вісник Полісся. – 2017. – № 2(10). – С.24-30.

3. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження КМУ від 17 січня 2018 р. № 67-р / Верховна Рада України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p>

4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України – [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#n6>

5. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова КМУ від 21 жовтня 2015 р. № 835 /Верховна Рада України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-p>

6. Рішення Верховного суду від 8 серпня 2019 року у справі № 9901/76/19 / Єдиний державний реєстр судових рішень – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83602669>

7. Оприлюднення публічної інформації/ Національна поліція /– [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<https://www.npu.gov.ua/activity/zviti/oprilyudnennya-publichnoji-informacziiji.html>

8. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 4 січня 2002 р. № 3/ Верховна Рада України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-p>

9. Публічна інформація / Міністерство освіти і науки України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/gromadskosti/publiczna-informaciya>

10. Доступ до публічної інформації / Міністерство юстиції України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://minjust.gov.ua/publ_info

References:

1. Elektronna demokratsiia: osnovy ta stratehii realizatsii. Chastyna 3/ [N.V. Hrytsiak, A.I. Semenchenko, I.B. Zhyliiaiev]. – K.: FOP Moskalenko O. M., 2017. – 84 s.

2. Hurkovskiy V. Elektronni petytsii v ukraini yak element suchasnoi demokratsii: perspektyvy ta shliakhy udoskonalennia / V. Hurkovskiy // Naukovyi visnyk Polissia. – 2017. –№ 2(10). – S.24-30.

3. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku tsyvrovoi ekonomiky ta suspilstva Ukrainy na 2018-2020 roky ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii: Rozporiadzhennia KМУ від 17 січня 2018 р. № 67-р / Верховна Рада України – [Електронний ресурс].– Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-r>

4. Pro dostup do publichnoi informatsii: Zakon Ukrainy від 13 січня 2011 р. № 2939-VI/ Верховна Рада України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#n6>

5. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro nabory danykh, yaki pidlihaiut oprilyudnenniu u formi vidkrytykh danykh: Postanova KМУ від 21 zhovtnia 2015 r. № 835 /Verkhovna Rada Ukrainy – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-p>

6. Rishennia Verkhovnoho sudu від 8 serpnia 2019 roku u spravi № 9901/76/19 / Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83602669>

7. Oprilyudnennia publichnoi informatsii/ Natsionalna politsiia /– [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu:<https://www.npu.gov.ua/activity/zviti/oprilyudnennya-publichnoji-informacziiji.html>

8. Pro poriadok oprilyudnennia u merezhi Internet informatsii pro diialnist orhaniv vykonavchoi vlady: Postanova KМУ від 4 sichnia 2002 r. № 3/ Verkhovna Rada Ukrainy – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-p>

9. Publichna informatsiia / Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/gromadskosti/publiczna-informaciya>

10. Dostup do publichnoi informatsii / Ministerstvo yustytisii Ukrainy – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: https://minjust.gov.ua/publ_info

Kaplina H.A. Lieonova D.A. The right to access public information in the context of digitalization technologies . - Article.

The article continues the study of the right to receive and access information that is recognized as public. The emphasis is on the possibility of exercising competencies in the context and using digitalization technologies. The priority directions for the development of digital tools for the implementation of the investigated law are indicated - obtaining information from official sites and submitting an electronic request.

It has been proved that the obligations of information managers to publish and regularly update public information in the form of open data on a single state web portal and on their websites are clearly defined by law, are socially significant, especially in the current circumstances associated with the spread of COVID-19 coronavirus infection .

The analysis of law enforcement and judicial practice showed that some information managers ignored and improperly performed their duties. It is proposed to establish appropriate control methods to ensure the actual, and not declarative publication of public information on official websites. It seems possible to solve the problem of the declarative



nature of legislative requirements regarding the publication of public information on official websites by establishing effective public control. It is also advisable to develop and implement unified requirements for posting public information on official websites of government bodies.

Filing electronic requests for information by filling out an online form or sending a request by e-mail is recognized as a significant achievement of digitalization in the field of the implementation of information rights. Along with the existence of the undeniable advantages of this type of request over written requests, it has been established that providing a response to a request by sending it by e-mail provides the possibility of violating a person's right to access information.

The proposals are formulated to improve the legal regulation of the investigated law related to access to public information using digital tools and electronic systems.

Key words: access to public information, stewards of public information, the procedure for the publication of open data sets, an electronic request, the unification of requirements for the location of public information on the site.

Каплина Г.А. Леонова Д.А. Право на доступ к публичной информации в контексте технологий цифровизации. – Статья.

В статье продолжено исследование права на получение и доступ к информации, которая признана публичной. Акцент сделан на возможностях реализации правомочий в контексте и с помощью технологий цифровизации. Указано на приоритетные направления развития цифровых инструментов реализации исследуемого права - получение информации с официальных сайтов и подача электронного запроса.

Доказано, что обязанности распорядителей информации обнародовать и регулярно обновлять публичную информацию в форме открытых данных на едином государственном веб-портале и на своих веб-сайтах четко определены законодательно, являются социально значимыми, особенно в условиях сегодняшних обстоятельств, связанных с распространением коронавирусной инфекции COVID-19.

Проведенный анализ правоприменительной и судебной практики показал игнорирование и

ненадлежащее исполнение некоторыми распорядителями информации своих обязанностей. Предложено для обеспечения фактического, а не декларативного обнародования публичной информации на официальных сайтах, установить соответствующие способы контроля. Решить проблему декларативности предписаний законодательства относительно обнародования публичной информации на официальных сайтах представляется возможным путем установления действенного общественного контроля. Также целесообразным является разработка и внедрение унифицированных требований по размещению публичной информации на официальных сайтах государственных органов.

Подача электронных запросов на информацию путем заполнения онлайн формы или отправки запроса на электронную почту признано весомым достижением цифровизации в сфере реализации информационных прав. Наряду с существованием неоспоримых преимуществ такого вида запросов перед письменными установлено, что предоставление ответа на запрос путем направления на электронную почту предоставляет возможность нарушения права лица на доступ к информации.

Сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования исследуемого права, связанного с доступом к публичной информации, с помощью цифровых средств и электронных систем.

Ключевые слова: доступ к публичной информации, распорядители публичной информации, порядок обнародования открытых наборов данных, электронный запрос, унификация требований к расположению публичной информации на сайте.

Авторська довідка:

Каплина Галина Анатоліївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри праваознавства Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля;

Леонова Дар'я – магістр Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

Стаття надійшла до редакції 15 січня 2020 р.