

Рішення в адміністративній процедурі виносяться органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування на підставі норм права, об'єктивних даних, внутрішнього переконання. На стадії прийняття рішення надається юридична оцінка зібраної інформації, повно і всебічно досліджуються матеріали з метою встановлення об'єктивної істини, ухвалюється конкретне рішення.

Виконання рішень – одна з важливих стадій процедури реалізації прав і обов'язків громадян. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні здійснити цілий ряд дій, створити умови для своєчасного і точного виконання рішень (наприклад, видати ліцензію для здійснення певного виду діяльності). Від їхніх дій залежить фактичне втілення в життя прав громадянина і виконання ним обов'язків.

Перегляд прийнятих рішень становить собою, по суті, додаткову гарантію прав і обов'язків громадян. На стадії перегляду здійснюється контроль за правильністю рішення по суті, за його законністю й обґрунтованістю, а також за дотриманням встановленої процедури.

Таким чином, можна зазначити, що належне теоретичне обґрунтування адміністративних процедур з надання адміністративних послуг сприятиме належній реалізації прав громадян і юридичних осіб у сфері публічного управління.

Література

1. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: Навч. посіб. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
2. Управленческие процедуры / Б.М. Лазарев, И.Ш. Муксинов, А.Ф. Ноздрачев и др.; Отв. ред. Б.М. Лазарев; АН СССР, Ин-т государства и права. – М.: Наука, 1988. – 272 с.

УДК 342.5:347.77.001.73(477)

М.С. Демкова

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Питання забезпечення прозорості й відкритості публічної адміністрації, доступу до інформації, проблеми їх правового регулювання є надзвичайно актуальними в кожній державі, а особливо в Україні, яка все ще не позбулася стереотипів радянського адміністрування, незважаючи на більш як 15-річний вік своєї незалежності. Прозорість влади виступає однією з основних засад функціонування демократичного суспільства, правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні й реалізації державної політики, її вплив на всіх етапах прийняття рішень органами влади, а також активний доступ до повної, об'єктивної, достовірної інформації, якою володіють органи влади (публічної інформації). Від якості інформування громадськості про діяльність її органів також залежить ефективність діяльності публічної адміністрації в де-

мократичній державі. Звідси випливає, що інформація виступає киснем демократії, а прозорість і відкритість влади є невід'ємною ознакою належного врядування.

Перш ніж перейти до аналізу основних проблем, слід звернутися до міжнародних стандартів правового регулювання доступу до публічної інформації, щоб зрозуміти, наскільки українське законодавство і практика відповідає цим стандартам.

Право на доступ до інформації гарантується такими основними міжнародними документами, як Загальна декларація прав людини (ст. 19), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 10), Міжнародний пакт про громадянські й політичні права (ст. ст. 18, 19), Рекомендація Ради Європи № R (81) 19 про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів, Рекомендація Ради Європи № R (2002) про доступ до офіційних документів тощо.

Визначальною є ст. 19 Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права [1, ст. 19], яка ґрунтується на 9 принципах-критеріях, спеціально розроблених Міжнародною організацією «Артикль 19. Всесвітня кампанія за свободу слова» [7, с. 8-11], відповідно до яких можна визначити, чи національне законодавство відповідної держави передбачає і забезпечує реалізацію права на доступ до публічної інформації. До таких принципів належать:

1. Принцип максимального розкриття: «вся інформація, якою володіють публічні органи, підлягає розкриттю; винятки повинні бути максимально обмежені, і публічні органи повинні довести виникнення та правомірність таких винятків».

2. Обов'язок оприлюднювати: «публічні органи зобов'язані оприлюднювати основну інформацію».

3. Стимулювання відкритості уряду: «публічні органи повинні активно сприяти відкритості діяльності уряду».

4. Обмежена сфера винятків: «винятки повинні бути зрозумілими, описуватися вузько і підлягати строгому контролю на предмет «наявність шкоди» і «громадський інтерес»: (1) мета закриття інформації повинна бути чітко визначена законом; (2) оприлюднення інформації може спричинити суттєву шкоду вказаній у законі меті; (3) шкода, яка може бути заподіяною вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж громадський інтерес в отриманні інформації».

5. Спрощена процедура доступу до інформації: «інформаційні запити повинні опрацьовуватися швидко і справедливо; перегляд відмов у задоволенні запитів повинен бути доступним і незалежним». Процес прийняття рішень щодо інформаційних запитів повинен здійснюватися на трьох різних рівнях: у межах публічного органу; оскарження до незалежного адміністративного органу; оскарження до суду.

6. Витрати: «плата за надання інформації не повинна перешкоджати особам подавати інформаційні запити».

7. Відкриті засідання: «засідання публічних органів повинні бути відкритими для громадськості».

8. Розкриття інформації створює прецедент: «закони, які суперечать принципу максимального розкриття, повинні бути змінені або скасовані».

9. Захист інформаторів: «особи, які повідомляють інформацію про правопорушення (інформатори), повинні бути захищеними».

Якщо проаналізувати всі ці принципи, дійдемо висновку, що жоден з них належним чином у нашій державі не дотримується. Це пояснюється як недосконалістю національного правового регулювання цієї сфери, так і грубим порушенням чи невиконанням чинних правових норм, ігноруванням міжнародного законодавства представниками органів публічної адміністрації. Узагальнивши всі проблеми, пов'язані з реалізацією права на доступ до публічної інформації, які відповідно стоять на перешкоді прозорості публічної адміністрації, можна виділити основні:

1) Неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації («опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування»). Питання застосування таких грифів не врегульовано на рівні закону, і це цілком нормально, оскільки відповідно до міжнародних стандартів прозорості влади презюмується, що будь-яка інформація, що знаходиться у володінні органів влади, вважається відкритою, якщо інше не встановлено законом. Таке положення також знайшло своє відображення у чинному Законі України «Про інформацію» від 2.10.1992 р. [2, ст. 30], який визначає, що обмеження доступу до інформації може здійснюватися тільки відповідно до закону. Проте сьогодні дане питання частково врегульовано не законом, а підзаконним нормативно-правовим актом – Постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 р. № 1893 [3], відповідно до якої конфіденційній інформації, що є власністю держави, присвоюється гриф «для службового користування» (ДСК). Даний акт надає органам влади можливість присвоювати гриф «ДСК» практично кожному документові, обмеживши в такий спосіб доступ до інформації, що міститься в усьому документі.

2) Відсутність єдиного нормативно-правового акта (закону), який би чітко визначив види інформації з обмеженим доступом та критерії віднесення її до такої. Закон «Про інформацію» не вирішує цієї проблеми. До того ж він фактично не розмежовує публічну інформацію від приватної, визначаючи конфіденційну інформацію як таку, що може належати органам влади і може поширюватися за їх бажанням і до передбачених ними умов.

3) Неналежне виконання вимоги органами влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (у тому числі через мережу Інтернет), ігноруючи при цьому норми Постанови Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. № 3/2002 [4], Указу Президента України від 01.08.2002 р. № 683/2002 [5] тощо. Відповідно до принципу Артикаля 19 «обов'язок оприлюднювати», органи влади повинні принаймні оприлюднювати інформацію про: місію та цілі діяльності органу, його кошти, рахунки, досягнення; порядок подання та оформлення звернень; види і джерела інформації, якою він володіє; зміст прийнятих рішень (актів) з обґрунтуванням їх прийняття та відповідні супровідні матеріали [7, с. 4].

4) Відсутність спеціальних інституцій (органів), відповідальних за реалізацію права на доступ до інформації. Гарантами реалізації права на доступ до публічної інформації мають стати спеціальні органи. Це, наприклад, уповноважені з питань доступу до інформації (омбудсмени) або спеціальні комісії в системі органів влади. Окрім іншого, такі органи мали б виконувати роль суб'єкта, до якого можна було б оскаржити діяння органів влади щодо порушення права на доступ до інформації [8, с. 68-69].

Отже, з описаних вище проблем стає зрозуміло, що ситуація, пов'язана з реалізацією права на доступ до публічної інформації в Україні, є досить незадовільною і вирішувати її можна кількома шляхами. Одні експерти вважають, що причиною цієї ситуації є невиконання чи порушення органами влади законодавства України про доступ до інформації, ігнорування міжнародно-правових норм, і вирішувати цю проблему потрібно шляхом притягнення службовців до відповідальності. Правда, чи існують для цього відповідні механізми, це вже інше питання. Інші вважають, що одним із ефективних способів вирішення проблеми є розробка і прийняття якісно нового закону в цій сфері, що є вимогою міжнародних стандартів.

І перший, і другий шляхи вирішення проблем є по-своєму правильними і мають право на існування. Проте одразу виникає запитання: якщо проблема полягає у невиконанні чи порушенні законодавства, то чи достатньо воно ефективне і передбачає відповідні механізми правозастосування. Навпаки, якщо говорити про Закон «Про інформацію», то його норми є більш декларативними і створюють широке поле для зловживання службовцями обмеженням доступу до інформації на власний розсуд. Тому аргумент щодо прийняття спеціального закону в цій сфері, який би передбачив ефективні механізми вирішення окреслених проблем, є достатньо переконливим.

Якщо звернутися до законодавства зарубіжних країн, то там здебільшого діють саме процедурні закони про свободу чи доступ до публічної інформації (США, Великої Британії, Латвії, Естонії, Словаччини, Словенії, Болгарії тощо), які регулюють питання режиму доступу, процедуру звернення з інформаційними запитамися та процедуру оскарження діянь «публічних органів» [8]. На наш погляд, Україна також могла б піти таким шляхом. До того ж цього вимагає Указ Президента України від 11.09.2006 р. № 742 [6], який серед заходів, що необхідно здійснити з метою вирішення проблеми забезпечення доброчесності в органах виконавчої влади, визначає «прийняття закону про доступ до інформації про діяльність органів державної влади, в якому має бути визначено перелік інформації, що не може бути віднесена органами державної влади до категорії інформації з обмеженим доступом».

Отже, закон повинен вирішувати такі основні завдання:

- 1) чітко визначити, яка інформація може належати до інформації з обмеженим доступом, підстави і критерії належності інформації до такої;
- 2) передбачити, що органи влади не можуть володіти конфіденційною інформацією, за винятком, якщо вони її отримали від третіх осіб, від імені яких вони можуть нею розпоряджатися;

3) закріпити пасивний доступ до інформації – порядок, види, засоби та строки оприлюднення органами влади інформації про свою діяльність;

4) визначити правовий статус розпорядників інформації, до яких, крім суб'єктів владних повноважень, належать і інші суб'єкти, які володіють суспільно значимою інформацією;

5) передбачити функціонування та визначити статус спеціального органу (комісії, омбудсмена з питань інформації тощо), який би здійснював нагляд за дотриманням цього закону, а також до якого можна було б оскаржити рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації щодо порушення права на доступ до інформації;

6) закріпити чітку процедуру подання та задоволення запиту на інформацію (строки, підстави для відмови, плата за надання інформації);

7) визначити чітку процедуру подання, розгляду, задоволення, відмови у задоволенні скарг щодо оскарження діянь розпорядників інформації.

Щодо сучасного стану розвитку законодавства в цій сфері в цьому напрямі ведеться робота як з боку органів влади, так і з боку громадськості, проте вона ще досі не увінчалася успіхом. Станом на сьогодні існує щонайменше чотири законопроекти, що стосуються даних питань. Законопроекти містять як переваги, так і недоліки, потребують доопрацювання та взаємоузгодження. Невизначеним досі залишається предмет правового регулювання, точаться дискусії, який саме закон потрібний Україні: про інформацію в новій редакції чи про доступ до публічної інформації?

Якщо говорити про вирішення окресленої проблеми шляхом внесення змін до чинного Закону України «Про інформацію», то, на нашу думку, такий шлях на сьогодні є безперспективним, оскільки вимагатиме змін і доповнень до великої кількості нормативно-правових актів в інформаційній сфері, і може гальмувати вирішення проблем, пов'язаних саме з доступом до публічної інформації. Тому ефективнішим буде прийняття закону про доступ до публічної інформації, змінивши відповідні норми в чинному Законі «Про інформацію».

Взагалі як би не називався законопроект: чи закон про інформацію, чи про доступ до інформації, він повинен бути спрямований на вирішення основного завдання – недопущення безпідставного і незаконного обмеження доступу до публічної інформації і у зв'язку з цим усунення поля для зловживання службовців.

Вирішення окреслених вище проблем прийняттям і належним виконанням відповідного закону є правильним і ефективним способом. Реалізація закону забезпечить здійснення передбаченого Конституцією України права на доступ до інформації, а також сприятиме досягненню прозорості й відкритості публічної адміністрації.

Література

1. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/RES/2200 A (XXI), 16.12.1966, ратиф. 19.10.1973 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Про інформацію: Закон України від 2.10.1992 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

3. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 р. № 1893 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. № 3/2002 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
5. Про додаткові заходи по забезпеченню відкритості в діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002 р. № 683/2002 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
6. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України від 11.09.2006 р. № 742/2006 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
7. The Public's Right to Know – Principles on Freedom on Information Legislation, Article 19 (London: June, 1999) // <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>.
8. Гончар Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції, Процедури. – К.: Міленіум, 2002. – 240 с.

УДК 342.95:340.134(477)

*С.О. Кузнiченко,
А.С. Спаський*

КАТЕГОРІЯ «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ» В ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ ТА ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

В юридичній науці останнім часом дедалі частіше використовуються складні юридичні конструкції, що пов'язано з розвитком правової науки. Однією з таких конструкцій і є правовий режим. Поняття «правовий режим» широко використовується у світовій юридичній практиці.

Режим виникає лише в зонах так званого інтенсивного правового регулювання. Коли законодавець приділяє особливу увагу конкретному об'єкту правовідносин.

Якщо подивитися на кількісні показники використання терміна «режим» у праві, то можна відстежити певну динаміку. З післявоєнних часів до 1991 року автором вдалося знайти близько 10 правових актів, де вживався цей термін, у 1992 році вже в 10 нормативно-правових актах використано зазначений термін. Щороку відбувається збільшення кількості нормативно-правових актів, де цей термін вживається. Так в 2005 році більше ніж у 200 нормативно-правових актах, що мають реєстрацію в Міністерстві юстиції України, використано цей термін.

Самі ж адміністративно-правові режими є малодослідженими в юриспруденції. Це підтверджується відсутністю загальноновизнаної та обґрунтованої на монографічному рівні теоретичної бази з цього питання, що викликає інтерес у сучасних науковців до дослідження наведеного правового інституту [1, с. 55; 2, с. 13].

Серед вчених-юристів немає єдиної думки щодо визначення поняття «правовий режим». Одним із перших більш обґрунтоване та змістовне поняття право-