



УДК 342.9

СОБЛЮДЕНИЕ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТ

Юлия САВЧЕНКО,

аспирант кафедры административного права и процесса
Национального университета государственной фискальной службы Украины,
старший оперуполномоченный по особо важным делам отдела кадрового обеспечения
Главного управления внутренней безопасности Государственной фискальной службы Украины

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу соблюдения субъектами властных полномочий законодательства Украины при предоставлении публичной информации гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям с учетом норм международного права ведущих государств. Исследована целесообразность порядка, определенного законодательством Украины, и обязанностей распорядителя информации (государственных органов, учреждений, организаций) производить и предоставлять копии запрашиваемых документов физическим и юридическим лицам. Предложено внесение соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство Украины, касающееся порядка получения и предоставления доступа выше указанным субъектам к публичной информации.

Ключевые слова: субъекты властных полномочий, информационные отношения, субъекты информационных отношений, запрос на публичную информацию, распорядитель информации, обязанность распорядителя информации.

COMPLIANCE WITH THE NORMS OF LEGISLATION WITH PRESENTATION OF PUBLIC INFORMATION: INTERNATIONAL ASPECTS

Yuliya SAVCHENKO,

Postgraduate Student at the Department of Administrative Law and Process
of National University of State Fiscal Service of Ukraine,
Senior Operations Officer for Highly Important Affairs of the Human Resources Department
of Main Directorate of Internal Security of State Fiscal Service of Ukraine

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of compliance by subjects of power authorities of the legislation of Ukraine with the provision of public information to citizens, enterprises, institutions and organizations, taking into account the norms of international law of the leading countries. The expediency of foreseen by the legislation of Ukraine the order and obligation of the information manager (state bodies, institutions, organizations) to make and provide copies of the requested documents to information seekers (individuals and legal entities) is provided. The author of the article proposes the introduction of the appropriate amendments and additions to the current legislation of Ukraine concerning the procedure for obtaining and granting access to the abovementioned subjects to public information.

Key words: subjects of authority, informational relations, subjects of information relations, request for public information, information manager, duty of information manager.

Постановка проблемы. Информация является одним из важнейших достижений человечества, сущностью трудовой деятельности государства и государственных органов в частности. Информационные ресурсы, которые хранятся в органах государственной власти и органах местного самоуправления всех стран мира, содержат информационные данные по различным аспектам деятельности государства и сопровождаются регламентированной процедурой ее получения и предоставления.

Процессы управления информационной деятельностью в государствен-

ных органах на современном этапе предусматривают правовую регламентацию информационной открытости. Ведь деятельность государства и его органов, как в центре, так и на местах, сопровождается осуществлением указанными органами задач и функций, которые на них возложены.

Актуальность темы исследования. Украина выбрала общеевропейский демократический путь развития в соответствии с признанной в Европе системой ценностей и стандартов жизни [11], взяв на себя ряд обязательств. Среди последних одно из важнейших мест занимает обеспечение в Украине

информационных прав человека. Для их эффективного регулирования и реализации крайне необходимо исследование международно-правовых норм, касающихся права на информацию. В связи с этим большое значение имеет изучение проблемы соблюдения норм законодательства при предоставлении публичной информации на запрос граждан и юридических лиц с учетом международных стандартов.

Состояние исследования. С целью изучения существующих подходов к понятию информационного регулирования и его правового обеспечения были проанализированы исследования



в различных сферах научного знания разных отраслей правовой науки. Бесспорно, основу исследования составляют наработки по информационному праву с учетом международных норм обеспечения упомянутых прав. Именно в рамках международно-правового регулирования информационного права должны исследоваться вопросы правового обеспечения обработки и предоставления информации.

Вопросам, связанным с обеспечением права на информацию на современном этапе развития государства, уделяется значительное внимание. Исследованием указанного направления занимались много отечественных ученых: И.Л. Бачило, А.И. Марушак, О.В. Нестеренко, А.В. Пазюк, П.М. Рабинович, А.А. Ситников, В.С. Хижняк и другие.

Упомянутые ученые рассматривали вопрос права на информацию как гарантию прав граждан, посвящали публикации режимам защиты информационных ресурсов, определению процедур и коммуникаций между органами государственной власти и населением Украины, но вопрос анализа нормативных актов ведущих государств в сфере общественных информационных отношений и вопрос о целесообразности их введения в законодательство Украины исследован достаточно поверхностно.

Целью и задачей статьи является осуществление анализа соблюдения субъектами властных полномочий законодательства Украины при предоставлении публичной информации гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям с учетом норм международного права ведущих государств. Для достижения указанной цели поставлены такие задачи:

1. Проанализировать целесообразность порядка, определенного законодательством Украины, и обязанностей распорядителя информации (государственных органов, учреждений, организаций) производить и предоставлять копии запрашиваемых документов физическим и юридическим лицам.

2. Исследовать нормативные акты ведущих государств в сфере общественных информационных отношений по предоставлению публичной информации и возможность их внедрения в Украине.

3. Предложить внесение соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство Украины, касающиеся порядка получения и предоставления доступа выше указанным субъектам к публичной информации.

Изложение основного материала. Учитывая нематериальную сущность информации и ее свойства, можно согласиться с утверждением Л.К. Терещенко, что правовой режим информации имеет несколько составляющих, в частности «целевое назначение, объект правового регулирования, правовое положение субъектов правового режима и комплекс способов правового регулирования и средств юридического воздействия» [13]. Важно, что термин «информация» в международном и национальном праве имеет одинаковые свойства и характеристики: целевое назначение и предмет регулирования.

Право граждан получать, использовать, распространять информацию, право на охрану и защиту необходимого для жизнедеятельности объема информации закреплено практически во всех международных документах, касающихся прав и свобод человека. Различия наблюдаются в вопросах механизмов обеспечения осуществления указанного права.

В результате реализации миллионами людей во всем мире своего международного признанного права на информацию формируется глобальное информационное пространство. Значение последнего заключается в осуществлении не только права на информацию, а и других информационных прав и свобод населения.

При рассмотрении вопросов правового регулирования предоставления информации субъектами международного права одними из важнейших являются проблемы, связанные с правовыми возможностями получения необходимой информации. Международно-правовое регулирование доступа и получения информации устанавливается международными субъектами информационных отношений при осуществлении ими информационной деятельности. Упомянутые вопросы определяются международно-правовыми актами.

При реализации Национальной программы информатизации законодательством предусмотрено, что если

международными договорами, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в Законе Украины «О Национальной программе информатизации», то согласно ст. 28 указанного Закона применяются правила международных договоров [4].

Участие Украины в международных информационных отношениях определяется и другими законодательными актами, в частности Законом Украины «О ратификации Конвенции о защите прав и основных свобод человека 1950 года, Первого протокола и протоколов № 2, 4, 7 и 11 к Конвенции» [5].

В отдельных сферах информационных отношений на международном уровне приняты специальные нормативные акты, которые являются международными стандартами общественных информационных отношений, например, защита персональных данных осуществляется согласно с Конвенцией № 108 Совета Европы «О защите физических лиц при автоматизированной обработке данных» [6] и Директивой 95/46/ЕС «О защите физических лиц при обработке персональных данных и свободного обращении этих данных» [7].

Вместе с тем бесспорным является то, что регулирование международно-правового режима информации между субъектами международного права должно осуществляться при соблюдении договаривающимися сторонами таких принципов современного международного права, как принцип взаимного уважения государственного суверенитета, суверенного равенства (равноправия) государств, неприменения силы или угрозы силой, территориальной целостности, невмешательства во внутренние дела, мирного урегулирования международных споров, сотрудничества государств, добросовестного выполнения международных обязательств.

Рассмотрев законодательства ряда стран по вопросу доступа к информации, можно выделить такие особенности: в Азербайджане, Канаде, Германии, Великобритании органы государственной власти и местного самоуправления обязаны предоставлять информацию по запросу; установление



конкретного ответственного органа (должностного лица) за предоставление ответов на запрос одной нормой не предусмотрено. В законодательстве Азербайджанской Республики предусмотрено возможность отказа в предоставлении информации на повторяющиеся запросы [9].

Так, законодательством Азербайджана (Закон «О праве на получение информации» [9]) предусмотрено, что владелец информации (государственные органы; муниципалитеты, юридические лица, осуществляющие государственные функции, и другие) может отказать в обработке запроса, если запрашивающему уже была предоставлена соответствующая информация и в запросе не было обосновано причин для повторного доступа к информации.

В законодательстве Великобритании Законом «О свободе информации» [10] предусмотрено денежную плату за предоставление информации на запрос. Рассмотрение происходит в течение 20 рабочих дней после зачисления средств об оплате. Также государственное учреждение не обязано обрабатывать идентичный или похожий запрос от лица, предварительно уже получившего необходимую информацию, в случае, если не прошел достаточно обоснованный промежуток времени от момента, когда был дан ответ на предыдущий запрос.

Похожие нормы указаны в Законе «О доступе к публичной информации» Республики Болгария [10]. Так, государственное учреждение имеет право отказать в предоставлении доступа к публичной информации, если доступ к запрашиваемой публичной информации был предоставлен заявителю в течение предыдущих шести месяцев. Также в случае, если запрос нечетко сформулирован (непонятно, какая информация запрашивается), государственное учреждение направляет просьбу уточнить или конкретизировать этот запрос.

Одним из информационных прав граждан Украины является обеспечение беспрепятственного доступа к публичной информации. Международный опыт показывает аналогичный подход к обеспечению информационных прав граждан. Нормами законодательства Украины предусмотрен исчерпывающий объем информационных

прав граждан и урегулирован порядок предоставления информации.

В соответствии со ст. 19 Закона Украины «О доступе к публичной информации» запрос на информацию – это просьба лица к распорядителю информации предоставить публичную информацию, находящуюся в его владении [2].

Согласно ст. 1 упомянутого Закона, публичная информация – это отраженная и задокументирована любыми средствами и на любых носителях информация, которая была получена или создана в процессе выполнения субъектами властных полномочий своих обязанностей, предусмотренных действующим законодательством, или которая находится во владении субъектов властных полномочий, других распорядителей публичной информации, определенных этим Законом. Удовлетворение запроса не требует создания новой информации и не требует проведения аналитической работы [2].

Кроме того, как указано в постановлении Пленума Высшего административного суда Украины от 29 сентября 2016 г. № 10, определяющим для публичной информации является то, чтобы она была заранее зафиксирована любыми средствами и на любых носителях и находится во владении субъектов властных полномочий, других распорядителей публичной информации.

Согласно ст. 32 Конституции Украины граждане имеют право на информацию. Каждый гражданин имеет право ознакомиться в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе, которые являются государственной или другой защищенной законом тайной [1].

Следует отметить, что каждому гарантируется судебная защита права опровергнуть недостоверную информацию о себе и членах своей семьи и права требовать изъятия любой информации, а также права на возмещение материального и морального ущерба, причиненного сбором, хранением, использованием и распространением такой недостоверной информации.

Соблюдение законодательства об информации контролируется государством. Оно устанавливает ответственность за нарушение упомянутого законодательства. Так, согласно

ст. 55 Конституции Украины права и свободы человека и гражданина защищаются судом. Каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц [1].

Правовая защита граждан в сфере информационных отношений осуществляется в соответствии с Законом Украины «Об информации». Закон определяет главным направлением государственной информационной политики обеспечение доступа граждан к информации. Статья 9 указанного Закона констатирует: «Все граждане Украины, юридические лица и государственные органы имеют право на информацию, которая предусматривает возможность свободного получения, использования, распространения и хранения сведений, необходимых им для реализации своих прав, свобод и законных интересов, осуществления задач и функций». В ней также указано, что «реализация права на информацию гражданами, юридическими лицами и государством не должна нарушать общественные, политические, экономические, социальные, духовные, экологические и другие права, свободы и законные интересы других граждан, права и интересы юридических лиц. Каждому гражданину обеспечивается свободный доступ к информации, касающейся его лично, кроме случаев, предусмотренных законами Украины» [3].

Согласно действующему законодательству, органы государственной власти обязаны информировать о своей деятельности и принятых решениях.

По Закону Украины «Об информации» государственные органы должны создать специальные информационные службы или системы, которые обеспечивали бы в установленном порядке доступ к информации. Согласно ст. 10 упомянутого Закона, каждый человек имеет право на доступ к информации о нем, которая собирается и сохраняется [3].

Свободным должен быть доступ субъектов информационных отношений к статистическим данным, архивным, библиотечным и музейным фондам; ограничения этого доступа обуславливаются лишь спецификой ценностей и особыми условиями их со-



хранности, которые определяются законодательством.

Запрашивающими информацию выражается желание получить копии запрашиваемых документов по почте, учитывая указанное в п. 12 Раздела I Приказа Министерства финансов Украины от 4 мая 2018 г. № 468 «Об утверждении Порядка организации работы и взаимодействия между структурными подразделениями органов Государственной фискальной службы при составлении, представлении и обработке запросов на получение публичной информации и формы для подачи запроса на получение публичной информации, находящейся во владении органов Государственной фискальной службы». По утвержденной Министерством юстиции Украины 29 мая 2018 г. под № 643/32095 форме предусмотрено право предоставления копий в количестве 10 листов запрашивающему бесплатно. Указанная норма является правом распорядителей информации, а не обязанностью. Для получения остальных документов запрашивающему предлагается оплатить расходы на копирование или печать документов, предоставляемых по запросу на информацию, распорядителем которой являются государственные органы. При этом оплату можно осуществить в любом финансовом учреждении. Документ, подтверждающий уплату указанного счета, вместе с сопроводительным письмом необходимо предоставить на электронный адрес государственного органа.

Также частью 4 ст. 20 Закона Украины «О доступе к публичной информации» предусмотрено, что в случае, если запрос касается предоставления большого объема информации или требует поиска информации среди значительного количества данных, распорядитель информации может продлить срок рассмотрения запроса до 20 рабочих дней с обоснованием такого продления. О продлении срока распорядитель информации сообщает запрашивающему в письменной форме не позднее пяти рабочих дней со дня получения запроса [2].

В то же время запрос часто содержит вопрос, требующий подготовки информации и формирования нового документа, что по сути является обращением и не подпадает под действие

ст. 1 Закона Украины «О доступе к публичной информации». Кроме того, согласно ч. 2 ст. 2, упомянутый Закон не распространяется на отношения в сфере обращений граждан, которые регламентируются специальным законом, а именно Законом Украины «Об обращениях граждан» от 2 октября 1996 г. № 393/96-ВР [2]. Поэтому такой вопрос не может рассматриваться как запрос на получение публичной информации. Он рассматривается в порядке, определенном Законом Украины «Об обращениях граждан».

Следует обратить внимание, что по нормам Закона «О доступе к публичной информации» Республики Болгария предусмотрен отказ государственного учреждения в доступе к публичной информации, если запрос сформулирован нечетко или непонятно. Однако распорядителю информации предоставлено право по собственной инициативе отправлять просьбы запрашивающим информацию (физическим и юридическим лицам) уточнить или конкретизировать запрос.

В то же время законами Украины не предусмотрена обязанность распорядителя информации (государственных органов, учреждений, организаций и других) предоставлять копии запрашиваемых документов, а только предоставлять информацию для ознакомления. Отсутствие указанной нормы приводит к осложнению в получении необходимого объема информации, которая находится в копиях документов органов государственной власти, что влечет за собой нарушение гарантированного права граждан на доступ к общественной информации, которая находится в распоряжении органов государственной власти.

Выводы. Итак, целесообразно внесение соответствующих изменений в Закон Украины «О доступе к публичной информации» в части дополнения нормы ст. 14 «Обязанности распорядителей информации» об обязательстве изготавливать и предоставлять копии запрашиваемых документов, которые содержат публичную информацию (физическим и юридическим лицам). Также дополнить ст. 22 «Отказ и отсрочка в удовлетворении запроса на информацию» указанного Закона нормой о том, что распорядитель информации имеет право отказать в удовлетворении

запроса в случае, если запрос сформулирован нечетко или непонятно.

Предметом дальнейших научных исследований должно стать внесение соответствующих изменений в Закон Украины «О доступе к публичной информации» и усиление ответственности перед законом лиц, которые будут игнорировать указанные нормы, а также углубленное исследование нормативных актов ведущих государств в сфере общественных информационных отношений и возможность их внедрения в Украине.

Список использованной литературы:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-17. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
3. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
4. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.
5. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80>.
6. Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних: Конвенція Ради Європи № 108. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326.
7. Про захист фізичних осіб у разі обробки персональних даних і про вільне переміщення таких даних: Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 24 жовтня 1995 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_242.
8. Про доступ до публічної інформації: Закон Республіки Болгарія від 7 липня 2000 р. № 55. URL: <http://www.lex.bg>.



9. О свободе информации: Закон Азербайджанской Республики от 19 июня 1998 г. № 505-ИГ. URL: http://www.azerbaijan.az/_Society/_MassMedia/massMedia_03_r.html?

10. Гуз А.М. Історія захисту інформації в Україні та провідних країнах світу. Київ, 2007. 260 с.

11. Москальчук К.М. Свобода думки, слова, поглядів і переконань та право на інформацію в Україні. Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету. 2006. № 5. С. 42–44.

12. Терещенко Л.К. К вопросу о правовом режиме информации. Информационное право. 2008. № 1 (12). С. 22.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Савченко Юлия Игоревна – аспирант кафедры административного права и процесса Национального университета государственной фискальной службы Украины, старший оперуполномоченный по особо важным делам отдела кадрового обеспечения Главного управления внутренней безопасности Государственной фискальной службы Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Savchenko Yuliya Igorevna – Postgraduate Student at the Department of Administrative Law and Process of National University of State Fiscal Service of Ukraine, Senior Operations Officer for Highly Important Affairs of the Human Resources Department of Main Directorate of Internal Security of State Fiscal Service of Ukraine

dfsu29101990@ukr.net

УДК 342.951

СЛУЖЕБНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ

Владимир СТОЛБОВОЙ,

кандидат юридических наук, доцент,
докторант Национальной академии Службы безопасности Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проведена систематизация научных подходов к определению понятий служебных правоотношений и публичной службы в Украине. Основное внимание уделено анализу юридической природы служебных правоотношений и публичной службы. Служебные правоотношения рассматриваются как публично-правовые отношения в сфере публичной службы. Проанализированы законодательные акты, регулирующие вопросы публичной службы в Украине. Отмечено, что законодательное закрепление понятия «публичная служба» в полной мере не раскрывает его содержания, а служит лишь для решения публично-правовых споров в судебном порядке. Предложено авторское определение понятия служебных правоотношений в системе органов публичной власти Украины.

Ключевые слова: служебные правоотношения, публичная служба, государственная служба, государственный служащий, служба в органах местного самоуправления, органы публичной власти.

SERVICE LEGAL RELATIONS OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE

Vladimir STOLBOVOY,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Doctoral Candidate of the National Academy of the Security Service of Ukraine

SUMMARY

The article is devoted to the systematization of scientific approaches to the definition of the concept of official relations and public service in Ukraine. The main attention is paid to the analysis of the legal nature of official relations and public service. Office legal relations are considered as public law relations in the public service sphere. Analyzed legislative acts regulating the issues of public service in Ukraine. It is noted that the legislative consolidation of the concept of “public service” does not fully disclose its content, but serves only to resolve public law disputes in court. The author’s definition of the concept of service relations in the system of public authorities of Ukraine is proposed.

Key words: official legal relations, public service, civil service, civil servant, service in local government, public authorities.

Постановка проблемы. Законодатель понимает, что полная картина современного состояния публичной службы в Украине является еще не выясненной и требует дальнейших уточнений. В частности, Стратегией устойчивого развития «Украина – 2020» предполагается осуществить полную и глубокую оценку состояния дел в системе государственного управления в соответствии с его принципами, разработанными планом мероприятий указанной Стратегии [1]. Целью реформы государственного управления является построение его прозрачной системы, создание профессионального института государственной службы, обеспечение ее эффективности. Результатом внедрения реформы

должно стать создание эффективной, прозрачной, открытой и гибкой структуры публичной администрации с применением новейших информационно-коммуникативных технологий (е-управления), которая способна производить и реализовывать целостную государственную политику, направленную на общественное устойчивое развитие и адекватное реагирование на внутренние и внешние вызовы. Реализация совершенных реформ, программ, стратегий обречена на неуспех, если отсутствуют профессиональные кадры. В этом случае речь идет об аппарате государственных служащих, которые в ежедневных служебных правоотношениях реализуют стратегию и тактику государства.