

УДК 342.9:351.74(477)

**І.М. ШОПНА**, канд. юрид. наук, Державний науково-дослідний інститут МВС України

## **ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

*Ключові слова:* доступ до публічної інформації, органи внутрішніх справ

Актуальність проблеми адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації обумовлена двома основними факторами. По-перше, давно доведено, що відкритість і прозорість у діяльності державних органів підвищує довіру до них з боку громадськості, сприяє бажанню надавати допомогу працівникам цих органів з боку громадян. Особливо важливим сьогодні це є для органів внутрішніх справ, рівень довіри до яких сьогодні є дуже низьким. По-друге, важливість адміністративно-правового регулювання доступу громадськості до публічної інформації обумовлена міжнародними зобов'язаннями України [1-4]. Отже, для забезпечення захисту прав людини і громадянина в інформаційній сфері на 13.01.2011 року було прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації» [5] та змінено редакцію Закону України «Про інформацію» [6].

Разом із тим, реалізація положень вказаних законів, які набули чинності 10.05.2011 р., пов'язаних із доступом до публічної інформації, розпорядником якої є органи внутрішніх справ, пов'язана із низкою суперечностей та прогалин, які не дають змоги учасником суспільних відносин у повній мірі реалізувати своє право на доступ до інформаційних ресурсів. При цьому в теоретичних джерелах особливості реалізації означеного права в контексті діяльності органів внутрішніх справ

досліджені сьогодні ще недостатньо, що обумовлює новизну та актуальність даної статті, метою написання якої є визначення проблем, які існують в адміністративно-правовому регулюванні доступу до публічної інформації в органах внутрішніх справ України.

Відповідно до положень ч.1 ст.13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» органи державної влади та інші державні органи, тобто і органи внутрішніх справ, віднесені до кола розпорядників інформації. Таким чином, в силу положень ст.14 вказаного Закону органи внутрішніх справ зобов'язані: 1) оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення; 2) систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні; 3) вести облік запитів на інформацію; 4) визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо; 5) мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації; 6) надавати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації.

Крім того, відповідно до положень ст.15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» органи внутрішніх справ мають оприлюднювати: 1) інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо); 2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності; 3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; 4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників

інформації, дій чи бездіяльності; 5) інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник; 6) інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації; 7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань; 8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи; 9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку; 10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію; 11) інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, зокрема, про їхні місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом; розклад роботи та графік прийому громадян; вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад; перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення; систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень та ін.

Така інформація підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації. Проекти нормативно-правових актів, розроблені відповідними органами внутрішніх справ, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. 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 [5].

Для забезпечення збереження та доступу до публічної інформації документи, що знаходяться в органах внутрішніх справ, підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку, що має назву документа; дату його створення, джерело інформації (автор, відповідний підрозділ); передбачену законом підставу віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом та ін.

Доступ до системи обліку, що містить інформацію про документ, що знаходиться у суб'єкта владних повноважень, забезпечується шляхом оприлюднення на офіційних веб-сайтах суб'єктів владних повноважень такої інформації, а в разі їх відсутності – в інший прийнятний спосіб; або надання доступу до системи за запитом.

Отже, сьогодні перед органами внутрішніх справ поставлено завдання створення системи обліку, яка має містити значний масив даних. Виконання цього завдання не буде легким, адже не більше 10 % нормативно-правових актів, які регулюють діяльність цих органів, пройшло процедуру державної реєстрації, що значно спростило б їх пошук та систематизацію. Крім того, виникає питання щодо виокремлення з усього масиву даних конфіденційної, таємної і службової інформації, що не підлягають оприлюдненню. Найбільш просто вказана проблема вирішується з таємною інформацією, яка підлягає жорсткому обліку і контролю. Конфіденційна інформація – це інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Однак інформація, що становить суспільний інтерес, не може бути віднесена до конфіденційної (ч.2 ст.13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Визначення дефініції «суспільний інтерес» міститься у ст.29 Закону України «Про інформацію», яка визначає, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю

інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо [6]. Виходячи із визначення поняття «суспільний інтерес», можна зробити висновок, що органи внутрішніх справ зобов'язані зокрема забезпечувати доступ до інформації щодо порушення прав людини у своїй діяльності, навіть якщо за формальними ознаками така інформація належить до конфіденційної.

Проте найбільш складним уявляється відмежування службової інформації органів внутрішніх справ, тобто інформації, до якої належить наступна інформація:

1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування». Однак присвоєння такого грифу не може відбуватися довільно: обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав ін-

ших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні (ч.2 ст.6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). При цьому сам перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, не може бути обмеженим у доступі (ч.3 ст.9 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в системі Міністерства внутрішніх справ було затверджено наказом МВС України від 09.06.2011 р. № 309, згідно якого документам, справам, виданням та іншим матеріальним носіям інформації, яка в системі Міністерства внутрішніх справ України віднесена до категорії службової інформації, надається гриф обмеження доступу «Для службового користування». Аналіз цього документу дозволяє виділити декілька видів відомостей, підстави віднесення яких до інформації з обмеженим доступом, на нашу думку, не відповідає жодній з трьох підстав, визначених у ч.2 ст.6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». До них, зокрема, належать відомості про аналіз стану та причин суїцидальної активності в органах внутрішніх справ України та інформацію про результати проведення службових розслідувань за фактами самогубств працівників ОВС (п.11.3), аналіз стану соціально-психологічного клімату в колективах органів та підрозділів внутрішніх справ України та причин, що впливають на соціально-психологічний клімат (п.11.4), інформація про результати здійснення психологічного діагностування, вивчення особистісних, інтелектуальних якостей кандидатів на службу в органах внутрішніх справ України, навчання в навчальних

закладах МВС України (п.11.6), виконання планів наукової роботи науково-дослідних установ МВС (п.15.2). Зрозуміло, що конфіденційна інформація щодо певної особи не може бути розголошена без визначених законом підстав, разом з тим обмеження доступу до узагальнених даних щодо кількості самогубств в органах внутрішніх справ, рівня інтелектуальних та інших якостей кандидатів на службу та навчання, результатів наукової діяльності науково-дослідних установ викликає запитання: невже ці показники настільки сумні, що їх розголошення може спричинити загрозу національній безпеці чи викликати заворушення?

Крім того, аналіз наказу МВС України від 09.06.2011 р. дозволяє помітити, що невизначеним залишилося питання щодо реалізації передбаченого ч.3 ст.19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» права громадян подавати запити на інформацію у формі за власним вибором: в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача [5], оскільки у Порядку складання та подання запитів на отримання публічної інформації, розпорядником якої є Міністерство внутрішніх справ України, визначено: «Запит від особи на отримання інформації складається у довільній формі. При цьому обов'язково зазначається: 1) ім'я та прізвище запитувача, поштова адреса або адреса електронної пошти, а також номер телефону; 2) опис інформації, яку запитувач хотів би отримати (вид, назва, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит); 3) підпис і дата» [7]. Незрозуміло, як ця обов'язковість наявності підпису поширюється на випадки подання запиту в усній формі, телефоном або електронною поштою, що є правом запитувача відповідно до ч.3 ст.19 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Крім того, викликає здивування наступна підстава відмови у наданні інформації: «недотримання вимог до оформлення та подання запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою ст.19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме...

загальний опис інформації або вид, назва, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит (якщо запитувачу це відомо) [5]. Незрозуміло, як саме органи внутрішніх справ як розпорядники інформації будуть визначати, чи було відомо запитувачу про вид, назву, реквізити чи зміст певного документу, і чи не стане це причиною формальної відмови у наданні інформації.

Необхідно також сказати, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» покладає на розпорядників інформації обов'язок визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації. На жаль, на сьогоднішній день такі місця для роботи у межах Міністерства внутрішніх справ України не визначені.

Крім того, необхідно прискорити розміщення на офіційному сайті Міністерства та на офіційних сайтах органів внутрішніх справ інформації про їх фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо); нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності; перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; порядок оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігають органи внутрішніх справ; плани проведення органами внутрішніх справ та порядок денний їх відкритих засідань; звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію; інформацію про вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад. Як свідчить аналіз змістового наповнення офіційних сайтів органів внутрішніх справ, така інформація на них сьогодні майже повністю відсутня, у той час як обов'язок органів внутрішніх справ



її оприлюднювати, за умови наявності офіційного сайту – на ньому, чітко визначено у ч.1, 2 ст.15 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Отже, зwołікання з оприлюдненням такої інформації дає підстави суб'єктам громадянського суспільства звинувачувати органи внутрішніх справ у порушенні закону.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Мішенков А. О. Закон Украины «О доступе к публичной информации»: информационный прорыв в Украину / А. О. Мішенков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ijr.com.ua/zakon/193-zakon-ukrainy-o-dostupe-k-publichnoy-informacii-informacionnyu-proryv-v-ukrainu.html>. – 23.05.2011.
2. Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання

обов'язків та зобов'язань Україною» : від 05.10.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13.

4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Закон України «Про доступ до публічної інформації» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.

6. Закон України «Про інформацію» //ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

7. Порядок складання та подання запитів на отримання публічної інформації, розпорядником якої є Міністерство внутрішніх справ України. Основні положення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs>.

*Шопіна І. М. Проблеми адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації в органах внутрішніх справ України / І. М. Шопіна // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 847–851 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/1simvck.pdf>*

Виконано аналіз проблем, пов'язаних із адміністративно-правовим регулюванням реалізації права учасників суспільних відносин до публічної інформації, розпорядником якої є органи внутрішніх справ України.

\*\*\*

*Шопіна І.Н. Проблемы административно-правового регулирования доступа к публичной информации в органах внутренних дел Украины*

Выполнен анализ проблем, связанных с административно-правовым регулированием реализации права участников общественных отношений на доступ к публичной информации, распорядителем которой являются органы внутренних дел Украины.

\*\*\*

*Shopina I.M. Problems of Administrative and Legal Regulation of Access to Public Information in the Internal Affairs of Ukraine*

This article analyzes the problems associated with administrative and legal regulation of the right of participants of public relations for access to public information manager which are the bodies of Internal Affairs.