

**ПРОБЛЕМА ДОСТУПУ ПРИВАТНИХ ОСІБ ДО ІНФОРМАЦІЇ
В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ
В УМОВАХ НЕДОСКОНАЛОСТІ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Олексій КУРІННИЙ, старший викладач кафедри міжнародного права і спеціальних правових наук НаУКМА, експерт Центру політико-правових реформ

Стаття присвячена проблематиці однієї з найважливіших сфер реалізації фізичними та юридичними особами своїх інформаційних прав – доступу їх до інформації з тієї чи іншої адміністративної процедури.

Ключові слова: право на доступ до інформації, публічна адміністрація, недосконалість законодавства, адміністративні послуги, юридична техніка.

Однією з основних проблем реалізації приватними (фізичними та юридичними) особами права на доступ до інформації, зокрема на доступ до відомостей про перебіг вирішення справи та матеріали щодо неї, мотивування органами власних рішень, а також надання інформації про можливість оскарження рішення органів, консультаційну та правову допомогу взагалі, є загальна недосконалість законодавства в сфері адміністративних послуг та контролю. Основними проявами такої недосконалості є відсутність систематизації законодавства і, отже, великий масив нормативних актів щодо окремих процедур, а також недосконалість юридична техніка таких актів, положення яких часто є складними для сприйняття, заплутаними й взаємно суперечливими, двозначними або ж занадто абстрактними чи неповними. Іншою принциповою проблемою нівелювання права осіб на доступ до інформації є відсутність єдиного типового законодавчого акта із типовими механізмами та основними принципами врегулювання процедур.

Складність правового регулювання адміністративних процедур, їх розпорошеність по різних нормативно-правових актах, проявляється у значній кількості законодавчих і підзаконних, загальних і спеціальних нормативно-правових актів із тієї чи іншої процедури. Так, порядок отримання дозволу на перепланування квартири передбачає низку нормативно закріплених послідовних кроків, що врегульовуються щонайменше 13 нормативно-правовими актами [1–13]. Складною є й процедура отримання ліцензії митного перевізника, що врегульовується одним Законом [14], чотирма урядовими постановами [15–18]; окремі питання процедури ліцензування врегульовано також наказами центральних органів виконавчої влади (див., наприклад, [19, 20]). Перелік документів і матеріалів, що подаються до органу ліцензування для отримання ліцензії митного перевізника, розпорошено між зазначеним Законом, численними постановами уряду та наказами інших органів, тоді як чіткий перелік документів визначено лише на інформаційному ресурсі Держмитслужби [21].

Значний обсяг нормативного врегулювання ускладнює можливість для споживачів зрозуміти всю повноту та послідовність необхідних дій органів, а також власних кроків. Окрім того, в умовах обмеженого доступу до інформації про діяльність публічної адміністрації посилюється її роль як єдиного джерела повної і достовірної інформації про ті чи інші адміністративні послуги, а також інспекційні провадження. Така виключна роль посадових осіб в органах публічної адміністрації створює ризик вимаган-

ня ними додаткової винагороди за дії з надання інформації. Саме тому доцільним видається впорядкування нормативних положень щодо порядку надання адміністративних послуг чи реалізації контрольно-наглядових повноважень, переліків документів і компетенції органів, зобов'язаних надавати послугу, в систематизованих нормативно-правових актах. Зрозуміло, що такі нормативно-правові акти будуть істотно більшими за обсягом, однак зазначений негатив буде цілковито компенсуватися економією часу при пошуку необхідного акта із порядком врегулювання процедури та окремих норм у самому акті, а отже, зручністю отримання інформації щодо відповідної процедури. До того ж зведення розрізнених положень до кодифікованих нормативно-правових актів неодмінно дасть змогу скасувати інші і в такий спосіб оптимізувати законодавство. Такі акти або відомості про них повинні бути розміщені на всіх інформаційних ресурсах органів публічної адміністрації. Окрім того, при наданні споживачам правової допомоги та інших консультацій посадові особи повинні будуть вказувати споживачам саме на такі узагальнюючі нормативні акти.

Непоодинокими також лишаються випадки, коли навіть за умов існування закону, що у загальний спосіб врегулює порядок надання певної адміністративної послуги, а також низки підзаконних актів із її докладною регламентацією, цікаві для споживачів таких послуг практичні аспекти все ж часто залишаються неврегульованими через нечітке формулювання положень такого акта, їх неповноту або суперечливість, надмірну абстрактність. Наприклад, такий недолік є характерним для процедури отримання путівок громадянами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Так, відповідний закон [22] визначає категорії постраждалих і встановлює їх право на безкоштовне отримання путівок, а закріплений у підзаконному акті Порядок їх отримання [23] суттєво деталізує цю процедуру. Однак конкретні органи виконавчої влади та їх структурні підрозділи (до яких необхідно звертатися споживачам), а також чіткий перелік всіх необхідних для подання документів цим Порядком не встановлено. Зазначені відомості, а також їх специфіку щодо окремих категорій споживачів (зокрема, дітей), доводиться отримувати у вигляді окремих консультацій або шукати самостійно в інформаційних повідомленнях та положеннях окремих структурних підрозділів державних адміністрацій й органів місцевого самоврядування (див., наприклад, [24, 25]). Тому вважаємо за доцільне внесення відповідних змін та доповнень до чинних порядків з окремих процедур, а також встановлення вичерпного переліку документів і строків реалізації процедури щодо кожної категорії споживачів.

Суперечність положень різних актів також характерна для адміністративних послуг, різні стадії яких врегульовано значною кількістю нормативних актів, наприклад, для вже згаданої процедури ліцензування митного перевезення. Наприклад, у випадку подання документів для отримання ліцензії митного перевізника присутні розбіжності щодо точки відліку терміну, протягом якого має бути прийнято рішення про видачу ліцензії та безпосередньо її оформлення (пор. положення статті 14 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [14] та пунктів 2.7, 2.11 Порядку видачі ліцензій на провадження посередницької діяльності митного перевізника, затвердженого Наказом Держмитслужби України [20]). Окрім того, положення підзаконних актів центральних органів виконавчої влади щодо цієї процедури та положення Закону мають суттєві відмінності у формулюваннях. Наслідком цього є можливість вибіркового застосування різних за змістом норм з одного питання та довільного надання пріорите-

ту положенням підзаконних актів перед законодавчими положеннями, що, безперечно, створює відповідні корупційні ризики.

Водночас досліджені вище проблеми стосуються лише питання недоліків нормотворчості щодо кожної конкретної адміністративної процедури. Тут необхідно розглянути також іншу важливу проблему реалізації громадянами своїх інформаційних прав у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації – проблему незбаланованості чинної нормативної бази з питання надання інформації споживачам.

На сьогодні система нормативно-правових актів України щодо доступу осіб до інформації органів публічної адміністрації складається з двох відірваних один від одного блоків: надзвичайно абстрактного та застарілого законодавства із встановлення у загальний спосіб інформаційних прав людини та локальних відомчих підзаконних актів, що визначають порядок оприлюднення тієї чи іншої інформації та відповідно доступу до неї громадян суто конкретним органом.

Основні інформаційні права осіб в дуже абстрактний та декларативний спосіб закріплено чинним законодавством України. Конституція України [26], що проголошує нашу державу соціальною (стаття 1), закріплює у статті 34 право громадян збирати інформацію, а у статті 19 визначає діяльність публічної адміністрації такою, що здійснюється суто на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Зазначені засади інформаційних прав громадян розвинуто та конкретизовано в законах України «Про інформацію», «Про звернення громадян» та інших законодавчих та підзаконних актах. Так, стаття 10 Закону України «Про інформацію» [27] закріплює гарантії права особи на інформацію з боку публічної адміністрації у процесі діяльності та прийняття рішень такими органами.

У той же час цілком відсутнє законодавче закріплення загальних принципів доступу споживачів до необхідної інформації в адміністративній процедурі, такі як обов'язок органів враховувати думку та заслуховувати додаткову інформацію особи при прийнятті рішення; забезпечення споживачам доступу до інформації про перебіг вирішення справи та матеріали щодо неї, мотивування органами власних рішень, а також надання органами публічної адміністрації споживачам послуг інформації про можливість оскарження їх рішення і взагалі консультаційну та правову допомогу у встановленому обсязі. Нормативно закріплені в локальних актах відповідні принципи щодо окремих проваджень є застарілими та невпорядкованими. Більше того, на сьогодні вони не є типовими і універсальними: фактично кожен орган, затверджуючи для себе положення чи врегульовуючи порядок надання ним певної адміністративної послуги, засновується на традиціях власної корпоративної культури та бере до увагу усталену практику свого функціонування, що нерідко не сприяє задоволенню законних інтересів споживачів. Саме цим і зумовлюється необхідність розробки та законодавчого затвердження типового для всіх адміністративних процедур рамкового порядку їх організації та здійснення, що сприяв би упорядкуванню, оптимізації та гуманізації адміністративних процедур, максимального наближення їх потреб і прагнень споживачів. Саме тому видається обґрунтованим та необхідним якнайшвидше прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, що покликаний впорядкувати основоположні засади організації адміністративних процедур в Україні відповідно до мети – зробити їх ефективнішими та більш зручними для споживачів.

Одним з основних завдань такого Кодексу повинна стати універсализація й упорядкування відносин між органом публічної адміністрації та споживачем послуг, раціональне та справедливе правове їх регулювання. Саме тому Кодекс має встановити керівні принципи організації всіх адміністративних процедур усіх без винятку органів публічної адміністрації, зокрема: адміністративні процедури за заявами приватних осіб (щодо одержання ліцензій, пільг тощо), втручальні процедури (контрольні процедури, перевірки), тобто в порядку діяльності органів публічної адміністрації за власною ініціативою (наприклад, на підставі рішення місцевої ради про будівництво певного об'єкта); адміністративного (позасудового) оскарження.

Іншим важливим завданням Кодексу повинна стати деталізація та посилення ефективності чинних та встановлення нових процедурних гарантій захисту прав споживачів, зокрема, забезпечення права приватної особи бути вислуханою перед прийняттям адміністративного акта (індивідуального рішення органу публічної адміністрації), який може на неї негативно вплинути, надання особі доступу до матеріалів справи, на основі яких прийматиметься рішення, на всіх стадіях процедури, коли це не ускладнює порядок її реалізації, обмеження дискреційних повноважень адміністративних органів, обов'язкове мотивування (обґрунтування) адміністративного акта, визнання права приватної особи на допомогу та представництво в адміністративній процедурі, повідомлення особі порядку оскарження адміністративного акта та забезпечення засобів правового захисту у зв'язку з цим актом. Кодекс також повинен урегулювати правила перегляду адміністративних актів та їх відкликання (визнання недійсними).

Отже, загальною проблемою на шляху поліпшення ефективності адміністративних процедур, посилення їх гуманістичної спрямованості у напрямі приведення їх до європейських стандартів є недосконалість чинного українського законодавства з конкретизації інформаційних прав осіб та нормативного встановлення ефективних механізмів їх реалізації, що виявляється як у недоліках нормотворчої техніки нормативних актів (розпорошеність положень, суперечливість норм, велика кількість та абстрактність нормативної бази), так і у відсутності закріплення у відповідному законодавстві типових і дієвих механізмів доступу особи до потрібної їй інформації з провадження, а в ширшому сенсі – відсутності єдиного типового законодавчого акта із принципами та механізмами доступу споживачів до інформації. Запропонованими шляхами їх вирішення є якісна систематизація нормативної бази щодо кожної адміністративної процедури, а також прийняття засадничого законодавчого акта із закріпленням у ньому основних принципів адміністративних процедур у контексті встановлення реальних нормативних механізмів доступу осіб до інформації.

Література

1. Житловий Кодекс Української РСР // Відомості Верховної Ради України. – 1983. – № 28. – Ст. 573.
2. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1983. – № 18 – 22. – Ст. 144.
3. Закон України «Про планування і забудову територій» // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.
4. Закон України «Про архітектурну діяльність» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.

5. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

6. Закон України «Про енергозбереження» // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 30. – Ст. 283.

7. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

8. Закон України «Про пожежну безпеку» // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №5. – Ст. 21.

9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання вихідних даних для проектування об'єктів містобудування» від 20.05.2009. № 489 // <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=489-2009-%EF>>.

10. Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики «Про затвердження Положення про порядок надання дозволу на виконання будівельних робіт» від 25.12.2000 № 945/5166 // <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0945-00>>.

11. Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства «Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій» від 17.05.2005 № 76 // <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0927-05>>.

12. Наказ Міністерства з надзвичайних ситуацій України «Про затвердження Порядку проведення державної експертизи щодо пожежної безпеки проектів будівництва та іншої документації» від 23.11.2004 № 186 // <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1515-04>>.

13. Наказ Держбуду «Про затвердження ДБН А.22-3-2004 «Проектування. Склад, порядок розроблення, погодження та затвердження проектно-документації для будівництва» від 20.01.2004 р. №8 // <<http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.8178.0>>.

14. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст.299.

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2000 № 1719 «Про запровадження ліцензії єдиного зразка для певних видів господарської діяльності» // <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1719-2000-%EF>>.

16. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2001 №756 «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності» // <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=756-2001-%EF>>.

17. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2000 №1658 «Про затвердження Порядку формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру» // <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1658-2000-%EF>>.

18. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2000 № 1755 «Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу» // <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1755-2000-%EF>>.

19. Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики і підприємництва та Державної митної служби України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження посередницької діяльності митного перевізника» від 25.03.04 № 34/212 // <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0375-04>>.

20. Наказ Держмитслужби України від 06.04.04 № 243 «Про затвердження Порядку видачі ліцензій на провадження посередницької діяльності митного перевізника» // <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0458-04>>.

21. <www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article;jsessionid=97573AA0294205>.

22. Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 16. – Ст. 200.

23. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про організацію оздоровлення громадян, постраждалих від Чорнобильської катастрофи» від 16.05.2000 р. №800. // <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=800-2000-%EF>>.

24. Офіційний сайт Управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи Запорізької облдержадміністрації // <http://www.mns.express.net.ua/chornobil/polozh_ozdorov.htm>.

25. <http://www.meria.sumy.ua/ua/archive/news_municipal/2006/08/14/humanitarian>.

26. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

27. Закон України «Про інформацію» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

THE PROBLEM OF ACCESS OF PRIVATE PERSONS TO INFORMATION IN PUBLIC ADMINISTRATION BODIES UNDER CONDITIONS OF IMPERFECTION OF ACTING LEGISLATION

Olexiy KURINNYI

The article is devoted to problems of one of the most important areas of realization by individuals and legal entities their information right on access to information on some administrative procedures.

Key words: *right of access to information, public administration, imperfection of legislation, administrative services, legal technics.*

ПРОБЛЕМА ДОСТУПА ЧАСТНЫХ ЛИЦ К ИНФОРМАЦИИ В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В УСЛОВИЯХ НЕСОВЕРШЕНСТВА ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Алексей КУРИННЫЙ

Статья посвящена проблематике одной из важнейших сфер реализации физическими и юридическими лицами своих информационных прав – доступа их к информации по той или иной административной процедуре.

Ключевые слова: *право на доступ к информации, публичная администрация, несовершенство законодательства, административные услуги, юридическая техника.*