

УДК 34:004:347.133

Ірина Котерлін,
старший викладач кафедри суспільних наук
Івано-Франківського національного
технічного університету нафти і газу

НЕВЛАДНІ СУБ'ЄКТИ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЯК РОЗПОРЯДНИКИ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття присвячена виокремленню невідного суб'єкта господарювання як розпорядника інформації, визначенню підстав виникнення обов'язку надання інформації такими суб'єктами, що передбачено українським законодавством, порівнянню правового регулювання цього питання в Україні та інших державах, а також окресленню проблем та можливостей їх подолання.

Ключові слова: розпорядник інформації, невідний суб'єкт господарювання, публічна інформація, доступ до інформації, державне підприємство.

Постановка проблеми. Демократична права держава можлива тільки за умови налагодженої системи інформаційної взаємодії її суб'єктів. Право на інформацію є однією з умов існування демократичного суспільства, за допомогою якого формується соціальна відповідальність через повноцінний зв'язок особи та влади. Втілення цього права є реалізацією принципів відкритості на основі соціального партнерства.

Право на доступ до офіційної інформації гарантовано ст. 34 Конституції України, положення котрої ґрунтуються на ст. 10 Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини, ст. 19 Загальної декларації прав людини, ст. 18 та 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

Доступ до інформації є правовим інструментом, що забезпечує реалізацію інших прав і свобод людини. Без доступу до певної інформації, яка перебуває у розпорядженні органів влади чи інших суб'єктів, людина часто не може реалізувати свої законні інтереси. Від якості та достовірності інформації, оперативності отримання залежать численні рішення, що приймаються на різних рівнях – від глави держави до громадянина [1, с. 48]. Здійснення зазначеного права вимагає від держави не утримання від втручання, а активних дій – забезпечення нормативних, організаційних та технічних умов реалізації права на інформацію, зокрема належного розгляду запитів на інформацію та оприлюднення в ініціативному порядку суспільно важливої інформації [2, с. 10–11].

Аналіз сучасної правової практики вказує на те, що вирішення значної частини процесуальних питань неможливе без отримання інформації, яка перебуває у володінні різноманітних суб'єктів – розпорядників інформації. Саме на них Законом поклада-

ється обов'язок надання відповідей на інформаційні запити за визначеною законом процедурою.

Ступінь розробки теми. Правові проблеми інформаційних відносин в Україні досліджували такі науковці, як І.В. Арістова, В.Д. Гавловський, В.В. Гриценко, Р.А. Калюжний, П.В. Мельник, М.Я. Швець та ін. А.І. Марущак, М.С. Демкова досліджували поняття «державна інформація», «публічна інформація» та інші правовідносини, пов'язані з використанням інформації.

В. Ліпкан, В. Залізняк приділяли увагу впливу міжнародних інституцій на національне правове регулювання інформаційного законодавства та наголошували на необхідності його систематизації. М.Ю. Кузнецова вкладає у зміст поняття «розпорядник інформації» можливість контролювати публічну інформацію, а не право розпорядження нею [3, с. 150].

Мета статті. Як правило, обов'язок надання інформації пов'язують лише з владними суб'єктами, що не відповідає потребам суспільства і суперечить нормам чинного законодавства. Розгляд розпорядників інформації як невідних суб'єктів господарювання, визначення підстав виникнення обов'язку надання інформації такими суб'єктами на основі українського законодавства та порівняльний аналіз урегулювання цього питання законодавством інших держав.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи міжнародні стандарти у сфері закріплення прав на інформацію у законодавчих актах держав-членів ЄС, можна зробити висновок, що одним із визначальних є встановлення принципу максимальної відкритості. У його змісті закладений обов'язок органів держав-

ної влади розкривати публічну інформацію, а також відповідне право кожного члена суспільства на право отримувати її [4, с. 336]. На думку польського науковця А. Піскож-Ринь, публічною є будь-яка інформація, що пов'язана з функціонуванням державної влади, зокрема інформація, яка стосується виконання публічних завдань або управління публічним майном [5, с. 17].

Законодавство багатьох держав світу, в тому числі й України, передбачає обов'язок надання інформації не лише органами державної влади, але й іншими невідними суб'єктами. Відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI, основними розпорядниками, а отже сторонами, що зобов'язані надавати відповідь на інформаційний запит, є суб'єкти владних повноважень, а також юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями [6]. З цієї норми випливає, що невідним суб'єктом-розпорядником інформації може бути юридична особа з джерелами державного фінансування або наділена особливими (виключними) правами, або така, що є природним монополістом. На жаль, конкретизація цих понять у Законі відсутня, що породжує численні відмови у наданні необхідної інформації з посиланням на її конфіденційність. Саме тому варто звернутися до практики визначення таких суб'єктів іншими державами.

Підприємства та установи залежно від форм власності поділяються на індивідуальні (засновані на особистій власності особи та виключно на її праці), сімейні (засновані на особистій власності й на праці громадян – членів однієї сім'ї, які проживають разом), приватні (засновані на власності окремого громадянина), колективні (засновані на власності трудового колективу підприємства, кооперативу, іншого статутного товариства, громадянської чи релігійної організації), державні комунальні (засновані на власності адміністративно-територіальних одиниць), державні, в тому числі і казенні (засновані на державній власності), спільні (засновані на базі об'єднання майна різних власників, у тому числі іноземних власників) [7, с. 113].

Насамперед державою здійснюється фінансування саме державних підприємств. У самому законодавстві України відсутнє визначення поняття «державне підприємство». Розуміння цього поняття дає ч. 2 ст. 22 ГК України, яка перераховує види

суб'єктів господарювання державного сектора економіки: ними є суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, що забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів [8].

З місцевих бюджетів здійснюється фінансування комунальних підприємств. Відповідно до роз'яснень Пленуму Вищого Адміністративного суду України, до таких суб'єктів – розпорядників інформації належать комунальні унітарні підприємства, майно яких перебуває у комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство), і джерелами формування майна суб'єктів господарювання є, зокрема, грошові та матеріальні внески засновників; доходи від реалізації продукції (робіт, послуг); доходи від цінних паперів; капітальні вкладення і дотації з бюджетів та інше. Отже, інформація про використання коштів, розподіл доходів від надання послуг (продукції, товарів), виплату заробітної плати працівникам, використання вкладів та дотацій з бюджетів, інші витрати та прізвища, імена, по батькові фізичних осіб, які отримали ці кошти, надається за інформаційними запитами [9].

У цьому ж роз'ясненні зазначено, що до невідних суб'єктів – розпорядників інформації належать:

1. Державні та комунальні заклади охорони здоров'я. Медичне обслуговування є основним видом діяльності державних та комунальних закладів охорони здоров'я, тому інформація щодо його здійснення є публічною, оскільки становить суспільний інтерес. Державні та комунальні заклади охорони здоров'я є суб'єктами господарювання, на яких поширюється вимога пункту 4 частини другої статті 13 Закону № 2939-VI щодо віднесення до публічної інформації відомостей про їхню діяльність, які становлять суспільний інтерес.

2. Цільові страхові фонди у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, незважаючи на те, що вони є некомерційними самоврядними організаціями, а їхні кошти не включаються до складу Державного бюджету України, але, враховуючи те, що ці фонди здійснюють делеговані повноваження у сфері соціального захисту, на підставі пункту 3 частини першої статті 13 Закону «Про доступ до публічної інформації» вони є розпорядниками інформації,

пов'язано з виконанням таких повноважень, у тому числі інформації про майно фондів.

3. Суб'єкт природної монополії як суб'єкт господарювання (юридична особа) будь-якої форми власності, який виробляє (реалізує) товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії [10]. Природним монополістом буде велика фірма, яка функціонує в певному сегменті ринку, виробляє продукцію або послугу з більш низькими витратами, ніж кілька дрібніших фірм, наприклад: телефонний зв'язок, електропостачання тощо. Зведений перелік таких суб'єктів ведеться Антимонопольним комітетом України (частина друга статті 5 Закону «Про природні монополії») та розміщується на його офіційному веб-сайті. Так само до компетенції Антимонопольного комітету України віднесено прийняття рішень (розпоряджень) щодо визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на товарному ринку (п. 11 ч. 1 ст. 7) [11].

4. Підприємства, що надають житлово-комунальні послуги. Відповідно до Закону «Про житлово-комунальні послуги», державне регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги будується на принципах: доступності житлово-комунальних послуг для всіх споживачів та рівності правових гарантій; нормативного регулювання надання житлово-комунальних послуг споживачам за цінами/тарифами, затвердженими в установленому законом порядку; відповідальності виконавців/виробників за недотримання вимог стандартів, нормативів, норм, порядків та правил; відкритості, доступності та прозорості структури цін/тарифів для споживачів та суспільства [12, Ст. 30]. Виконавці/виробники здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг і подають їх органам, уповноваженим встановлювати тарифи. Отже, вся інформація про ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги і відповідні документи за своїм характером є відкритою інформацією, становить суспільний інтерес, і, відповідно, ці суб'єкти господарювання є її розпорядниками згідно з п. 4 ч. 2 ст. 13 Закону «Про доступ до публічної інформації».

Наступний обов'язок надавати інформацію виходить із самого змісту інформації, якою володіють невідомі суб'єкти господарювання, а саме інформації про стан довкілля; про якість харчових продуктів і предметів побуту; інформації про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; іншої інформації, що становить суспільний

інтерес (суспільно необхідної інформації) (ч. 2 ст. 13 Закону № 2939-VI). Таким чином, це може стосуватися будь-якого суб'єкта господарювання, у віданні якого знаходяться вище перелічені відомості.

Надання інформації невідомими суб'єктами є об'єктом правового розгляду багатьох держав світу. Так, Конституція Панами була змінена у 2004 році також уведенням статті 43, що передбачає право доступу до інформації, яка належить приватним особам, котрі надають державні послуги [13]. Конституції Польщі, Сербії та Південної Африки прямо передбачають отримання інформації від державних підприємств та/або приватних організацій, які виконують громадські функції, що є ідентичним зверненням до державних органів. Конституція Південної Африканської Республіки гарантує право на доступ до «будь-якої інформації, що зберігається іншою особою і яка необхідна для здійснення або захисту будь-яких прав» (п. 2 ст. 32) [14].

Закон Данії «Про доступ до файлів державно адміністрації» (The Danish Access to Public Administration Files Act), згідно зі статтею 1 (2), застосовується до: будь-якої комунальної служби, яка виробляє, передає або розподіляє електроенергію при напрузі 500 вольт або більше, бізнес якої стосується постачання природного газу; будь-якої колективної установи теплопостачання, що підпадає під дію Датського закону про опалення, та має потужність 10 МДж/с або більше [15, с. 17].

Із розглянутих мною законів, які гарантують доступ до інформації, одна з детальніших процедур звернення з інформаційним запитом до невідомих суб'єктів господарювання прописана в Законі про інформацію Ісландії [16]. Так, він конкретизує обов'язок надання інформації на всі операції юридичних осіб, у яких частка 51 % або більше перебуває у державній власності. Також є чіткий перелік юридичних осіб. У ньому передбачено можливість звільняти від такого обов'язку деяких юридичних осіб, але перелік таких суб'єктів конкретизований в офіційному переліку міністерства і переглядається кожні три роки.

У Законі Литви «Про надання інформації громадськості» [17, ст. 6, п. 7] визначено як розпорядників інформації, зобов'язаних надавати публічну інформацію про власну діяльність, виробників публічної інформації та інших осіб відповідно до процедури, встановленої у статутах цих установ, підприємств або організацій, а також політичні партії, профспілки, політичні, громадські та інші організації.

У Польщі Законом «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що суб'єктами господарювання, які зобов'язані надавати публічну інформацію, є суб'єкти, що представляють Державне казначейство відповідно до окремих положень, суб'єкти, що представляють державні юридичні або юридичні особи місцевих органів влади, та суб'єкти, що представляють інші державні організаційні одиниці або організаційні одиниці місцевої влади, суб'єкти, що представляють інші особи або організаційні підрозділи, які виконують державні функції або розпоряджаються державною власністю, а також юридичні особи, в яких Державне казначейство, підрозділи місцевої влади або господарський чи професійний місцевий орган влади займають домінуюче становище у розумінні положень конкурентності та захисту прав споживачів [18, ст. 4].

Висновки

На основі розглянутого законодавства інших держав можна вивести основні підстави, за якими законодавство зобов'язує невідомого суб'єкта господарювання надавати інформацію за запитом:

1. Державне підприємство. Більшість держпідприємств створено за рішенням урядових структур, але деякі могли виникати як приватні суб'єкти, які потім були націоналізовані. Державні підприємства можуть повністю або частково належати уряду. Наприклад, в Ізраїлі, Ямайці та Сербії «державна компанія» визначається їхнім законодавством як будь-яка компанія, в якій держава володіє більш ніж 50 % акцій.

2. Приватні організації, які здійснюють адміністративні повноваження, виконують державні функції й отримують значне державне фінансування. Ці три елементи тісно пов'язані між собою. Поняття «адміністративна влада» та «державна функція», а також обсяг фінансування, що є «істотним, значним», потребують законодавчого уточнення. «Адміністративна влада» у багатьох державах означає повноваження регулювати, наприклад, професійні ліцензійні та органи стандартизації. Такі органи є суб'єктами адміністративного (або публічного) права.

3. Суб'єкти, які отримують державне фінансування, незалежно від функцій, які вони виконують. Це дозволяє уникнути суперечностей стосовно того, що є «державними функціями», і це, очевидно, є справедливим, враховуючи, що громадськість має право отримувати інформацію від суб'єктів, які отримують державні кошти і повинні звітувати. Зокрема, серед таких держав – Індія, Данія, Ірландія, Чорногорія та Сербія. Про-

те закони Данії та Ірландії передбачають, що вимога про надання інформації поширюється на приватних суб'єктів лише на підставі спеціального розпорядження, виданого відповідним міністром.

Відповідно, під невідомим суб'єктом господарювання як розпорядником інформації слід розуміти державні та комунальні підприємства з часткою власності 50 % і більше, що фінансуються з державного або місцевого бюджетів; приватні організації, які здійснюють адміністративні повноваження, виконують державні функції і фінансуються державним або місцевими бюджетами; юридичні особи, що отримують державне фінансування незалежно від функцій, які вони виконують, а також ті, у котрих під контролем знаходиться публічна інформація або інший особливий вид інформації, яку на підставах, визначених законодавством, зобов'язані надавати за інформаційним запитом на підставі встановленої Законом процедури.

Видасться важливим закріпити зазначені ознаки невідомих суб'єктів господарювання в українському законодавстві, щоб уникнути зловживань як стосовно відмов про надання інформації, так і з стосовно безпідставних вимог на її отримання.

Список використаних джерел:

1. Демкова М., Фігель М. Інформація як основа інформаційного суспільства: визначення поняття та правове регулювання. *Інформаційне Суспільство. Шлях України*. К.: Фонд «Інформаційне суспільство України», 2004. 422 с.
2. Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконіс Д. М. Доступ до публічної інформації: посібник із застосування «трискладового тесту» / за заг. ред. Д. М. Котляра. К.: ЦПСА, 2014. 152 с.
3. Кузнецова М. Ю. Сфера публічної інформації: поняття, структура, загальна характеристика суспільних та правових відносин. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 4. С. 148–152.
4. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. *Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством*. К.: Фенікс, 2011. 336 с.
5. Piskorz-Ryń A. Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 4/2002. Szerzej na ten temat zob. Chmaj M., Komentarz do art. 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej [w:] Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P. Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa, 2010. S. 17–34.
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13.01.2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 10. Ст. 446.

7. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
8. Господарський кодекс України : затверджений Законом України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462.
9. Про практику застосування адміністративними судами законодавства України про доступ до публічної інформації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 10. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16>
10. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 № 1682-III. *ВВР України*. 2000. № 30. С. 238.
11. Про Антимонопольний комітет України: Закон України № 3659-XII. *ВВР України*. 1993. № 50. С. 472.
12. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 № 1875-IV. *ВВР України*. № 47. С. 514.
13. Constitution of the Republic of Panama. URL: <https://wipo.lex.wipo.int/en/legislation/details/3404>
14. Constitution of the Republic of South Africa. URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/za/za107en.pdf>
15. The Danish Access to Public Administration Files Act. Act No. 572, 19 December 1985. URL: <https://www.parlament.cat/document/intrade/723>
16. The Information Act No. 140/2012. URL: <https://www.government.is/Publications/Legislation/Lex/?newsid=dc19a922-fd28-11e7-9423-005056bc4d74>
17. Law on provision of information to the public. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/28652441206f511e687e0fbad81d55a7c?jfwid=1clwosx33>
18. ACT of 6 September, 2001 On access to public information. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan034035.pdf>

Статья посвящена определению субъектов хозяйственной деятельности, не имеющих государственных полномочий как распорядителей информации, определению оснований возникновения обязанности, условий предоставления информации такими субъектами на основании украинского законодательства, а также сравнению правового регулирования этого вопроса в других государствах.

Ключевые слова: распорядитель информации, субъект хозяйственной деятельности, публичная информация, доступ к информации, государственное предприятие.

The article is devoted to the determination of the proprietary activity subjects having no authority as an information manager, or determination of the arising obligation, conditions of the allocation of the information by such subjects on the ground of Ukrainian law and compared to the legislative regulation of this issue by other countries.

Key words: information manager, proprietary activity subject, public information, information availability, state enterprise.

