

**Паровышник А. В.** К вопросу административно-правового регулирования в сфере образования инвалидов в Украине.

*Статья посвящена анализу актуальных вопросов административно-правового регулирования, касающихся образования инвалидов. Автором рассмотрены отдельные проблемы в данной сфере и представлены аргументированные предложения возможных путей их решения. Освещены положительные аспекты развития инклюзивного образования в стране и указаны условия его эффективного внедрения и функционирования в будущем.*

**Ключевые слова:** инвалид, ребенок-инвалид, образование, право на образование, нормативно-правовая база, административно-правовое регулирование.

**Parovyshnyk O. V.** Concerning administrative law regulation in the field of the disabled people education in Ukraine.

*The article is dedicated to analysis of actual questions of administrative law regulation in field of the disabled people education. The author covered separate problems in the given field and presented reasoned offers of possible ways of their solution. The author underlined positive aspects of inclusive education development in the country and pointed conditions of its effective introduction and functioning in the future.*

**Key words:** a disabled person, a disabled child, education, right for education, regulatory basis, administrative law regulation.

*Надійшла до редколегії 04.02.2015 р.*



**Олена Борисівна Червякова,**  
канд. юрид. наук, доцент  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків

УДК 342.95 :324:005.334

## **ВПЛИВ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ: ПОСТАНОВКА ПИТАННЯ**

*У статті розглядаються актуальні проблеми впливу корупційних ризиків на забезпечення доступу до інформаційних ресурсів. Визначено об'єктивні та суб'єктивні фактори, що сприяють виникненню корупційних ризиків, проаналізовано шляхи їх зменшення. Акцентовано увагу на необхідності зміцнення державного контролю за виконанням вимог закону про забезпечення прозорості у державному управлінні, у тому числі й шляхом створення (визначення) спеціального органу.*

**Ключові слова:** корупційні ризики, інформаційні ресурси, доступ до суспільно необхідної інформації, державний контроль.

Сучасні дослідження свідчать про небезпеку, яку несе корупція суспільству: загрозу верховенству права, підрив соціальної справедливості, шкоду економічному розвитку, послаблення моральних основ суспільства та стабільності його демократичних інститутів, порушення конституційних прав громадян, у тому числі й на інформацію. В той же час, як зазначається у Засадах державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 рр. [1; 2014. – № 46. – Ст. 2047], ефективний доступ до інформації, якою володіють органи публічної влади, інші суб'єкти, є важливою передумовою для запобігання корупції, виявлення та припинення корупційних діянь. Особливого значення набуває інформація, яка становить суспільний інтерес, а саме: відомості про використання публічних коштів, розпорядження державним або комунальним майном, особисті доходи, майно, видатки та зобов'язання фінансового характеру.

Серед заходів запобігання корупції важливу роль відіграє своєчасне виявлення та прогнозування корупційних ризиків<sup>1</sup> (факторів) й нейтралізація чинників, які підживлюють їх існування, у тому числі й у сфері обігу інформаційних ресурсів. Під такими ризиками розуміють обставини (явища, процеси) у діяльності посадових та службових осіб державних органів, які створюють ситуацію для їх можливої корупційної поведінки, породжують корупційні правопорушення або сприяють їх розповсюдженню [3, с. 272-273]. У теорії права поширена думка, що ризик є суб'єктивно-об'єктивною категорією [4, с. 22], яка являє небезпеку виникнення несприятливих наслідків особистого або суспільного характеру через обрання особою варіантів поведінки. Враховуючи корупційні ризики, можна констатувати, що особа, уповноважена на виконання функцій держави, через існуючі об'єктивні та суб'єктивні чинники змушена «балансувати» між суспільними (державними) та особистими (корпоративними) інтересами.

З наукових джерел впливає, що окремі вчені досліджували корупцію як суспільне явище і засоби запобігання їй (В. М. Гаращук, О. О. Кальман, О. М. Литвак, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, М. І. Хавронюк та ін.). Представники конституційного та адміністративного права присвятили наукові пошуки проблемам реалізації громадянами права на доступ до публічної інформації (И. Л. Бачило, М. С. Демкова, Б. А. Кормич, Т. А. Костецька, А. І. Марущак, О. В. Нестеренко, В. О. Серьогін, Т. М. Слинько та ін.). Проте питання впливу корупційних ризиків на забезпечення доступу до інформаційних ресурсів не отримали належного висвітлення.

Зазначене актуалізує дослідження корупційних ризиків у сфері обігу інформаційних ресурсів з метою визначення деяких чинників, які впливають на найбільш ймовірну корупційну поведінку суб'єктів, а також засоби їх нейтралізації, що й обумовило обрання теми даної статті. Автор ставить за мету проаналізувати деякі «вузькі» місця доступу громадян до інформації, унормування державного контролю в цій сфері й запропонувати шляхи забезпечення подальшої відкритості й прозорості суспільно необхідної інформації.

<sup>1</sup> У даному випадку ми розглядаємо ризик як можливу небезпеку [2, с. 1527].

Як відомо, пріоритетними нормами міжнародного права визнані, зокрема, такі сфери правового регулювання державної антикорупційної політики, як державна та муніципальна служба, законотворча, судова та правоохоронна діяльність, бюджетний процес, приватизація державного та комунального майна, державні закупівлі, реєстрація та ліцензування певних видів діяльності, експертиза та сертифікація товарів та послуг, надання та отримання міжнародної фінансової й гуманітарної допомоги, а також інша діяльність, яка становить суспільний інтерес [5, с. 402]. Якщо взяти за основу таке ранжування, можна констатувати, що до можливих корупційних ризиків може бути віднесено брак прозорості інформаційних ресурсів, що обертаються у зазначених сферах (рішень, які приймаються, необґрунтоване обмеження доступу до публічної інформації про діяльність органів державної влади, інших уповноважених осіб тощо).

Йдеться, перш за все, про обов'язок владних структур оприлюднювати суспільно необхідну інформацію, а саме: про загрозу територіальній цілісності України; щодо забезпечення реалізації конституційних прав, свобод і обов'язків; яка свідчить про можливість порушення прав людини; введення громадськості в оману; про шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо. Такі відомості є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення (ст. 29 Закону України «Про інформацію») [1; 2011. – № 32. – Ст. 313]. Ще одним шляхом забезпечення доступу до публічної інформації є реалізація громадянами відповідного конституційного права (ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [1; 2011. – № 32. – Ст. 314]). Проте у досліджуваній сфері частина положень зазначених законів має оціночний характер, що на практиці сприймається неоднозначно і у більшості випадків унеможливує доступ до такої інформації.

Проаналізувавши практику різних країн світу щодо підстав та умов обмеження доступу до інформації, експерти міжнародної організації «Article 19»<sup>1</sup> вивели правило, згідно з яким обмеження можна вважати легітимним лише на підставі закону, воно має бути зрозумілим, описуватися чітко і підлягати суворій перевірці стосовно таких категорій, як «шкода» і «суспільні інтереси». Тому всі індивідуальні запити щодо здобуття інформації від публічних органів мають прийматися, якщо публічні органи не зможуть довести, що ця інформація підпадає під дію обмеженого режиму винятків. Відмова ж у доступі до інформації буде невиправданою, якщо публічні органи не зможуть довести, що інформація пройшла суворий трискладовий тест, а саме : 1) має стосуватися легітимної мети, передбаченої законом; 2) її оприлюд-

<sup>1</sup> «Article 19» була заснована в Лондоні (1987 р.) для забезпечення свободи поглядів і свободи інформації у всьому світі американським журналістом Родеріком МакАртуром. Сьогодні ця організація має понад 80 партнерів у різних країнах світу. Зокрема, в Україні її партнерами є : «ЕкоПраво-Київ», «ЕПЛ (Екологія-Право-Людина)». – Львів, «Харківська правозахисна група» та ін. [6].

нення загрожуватиме спричиненням суттєвої шкоди зазначеній легітимній меті; 3) шкода, що може бути завдана, має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації [7, с. 15–17].

Утвердження інституту прозорості у практиці державного життя є багаторічною тенденцією в розвитку групи країн світу, суспільний устрій яких прийнято характеризувати як ліберально-демократичний [8, с. 58]. Особливого значення він набуває як один із заходів запобігання та протидії корупції. Так, серед Двадцяти керівних принципів у боротьбі з корупцією, прийнятих 6 листопада 1997 р. Комітетом Міністрів РЄ, важливе місце займає забезпечення прозорості у сфері державного управління, зокрема, шляхом прийняття відповідних процедур перевірки діяльності їх органів з тим, щоб засоби масової інформації могли вільно отримувати та розповсюджувати інформацію, яка стосується корупції [5, с. 179]. Конвенція ООН проти корупції, прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї від 31 жовтня 2003 р., наголошує на необхідності посилення прозорості та сприяння залученню населення у процесі прийняття рішень, забезпечення ефективного доступу до інформації, проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери нетерпимості щодо корупції; повазі, заохоченні та захисті свободи пошуку, отримання, опублікування та розповсюдження інформації про корупцію [5, с. 57]. Зокрема, йдеться про прийняття кожною державою таких заходів внутрішнього законодавства, які можуть знадобитися для посилення прозорості в його публічній адміністрації, в тому числі й стосовно її організації, функціонування, та, у належних випадках, процесів прийняття рішень. Такі заходи, між іншим, охоплюють: а) прийняття процедур або правил, які дозволяють населенню отримати у належних випадках інформацію про рішення та юридичні факти, які зачіпають інтереси населення; б) спрощення адміністративних процедур для полегшення публічного доступу до компетентних органів, які приймають рішення, та в) періодичні звіти про небезпеку корупції у публічній адміністрації (ст. 10 Конвенції ООН проти корупції).

Як зазначає Комітет ООН по контролю за наркотиками та попередженню злочинності, якщо погодитися з тим, що інформація – це влада, то полегшення доступу до інформації дає громадянському суспільству можливість здійснювати нагляд за державою. Доступ до інформації є потужним механізмом підзвітності, а там, де є підзвітність, якість прийняття рішень має підвищуватися: «гласність справедливо рекомендується як засіб проти соціальних хвороб. Сонячне світло ... є найкращим дезінфекційним засобом, а електричне світло – найкращим поліцейським» [5, с. 260]. Звідси випливає, що національні законодавчі акти та правила, пов'язані з інформацією, мають базуватися на принципі «громадяни мають знати».

Свого часу представниками Львівської школи права за наслідками дослідження шляхів перетворення обмеження права на доступ до інформації на його порушення було зроблено висновок, що останнє відбувається через хибну правозастосовну діяльність органів влади, а саме на етапі необґрунтованого

нормативного закріплення таких меж (обмежень): 1) прийняття переліків інформації, що не є публічною, які суперечать Закону; 2) віднесення до службової інформації тієї публічної інформації, обмеження доступу до якої взагалі заборонено; 3) видання органами виконавчої влади розпоряджень, постанов та інших рішень, які мають гриф «ДСК» та ін. [9]. По суті, зазначені обмеження можуть розглядатися як корупційні ризики в інформаційному середовищі, й до них слід віднести й відсутність контролю за виконанням розпорядниками інформації вимог законодавства в цій сфері.

Розглянемо деякі з цих ризиків докладніше. Частина 1 ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон), яка сформульована не в імперативній формі, наголошує, що до службової може належати (підкреслено нами) така інформація: 1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу 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.

Звідси випливає, що суспільне значення інформації, як обґрунтовано підкреслює О. В. Нестеренко, мусять вирішувати: 1) розпорядник інформації за запитом про надання інформації, віднесеної до інформації з обмеженим доступом або до конфіденційної; 2) суд у разі розгляду скарги на законність віднесення певної інформації до інформації з обмеженим доступом або конфіденційної тощо [10, с. 128].

Проте маємо певні розбіжності між духом та буквою зазначеного Закону: перелік відомостей, що становлять (не можуть становити, а вже становлять) службову інформацію, складають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих (ч. 3 ст. 9 Закону). Тим самим зводяться нанівець здобутки норм міжнародного права щодо «права громадськості знати».

Корупційним ризикам в сфері обігу інформаційних ресурсів сприяє й бездіяльність органів влади та відсутність належних важелів впливу з боку інститутів громадянського суспільства. Зокрема, Указом Президента України від 5 травня 2011 р. № 547/2011 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» [11; 2011. – № 35. – Ст. 1433] на Кабінет Міністрів України покладалися обов'язки, зокрема: а) підготувати разом із СБУ та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо вдосконалення законодавчих актів щодо доступу до інформації з обмеженим доступом та відповідальності за порушення таких актів; б) розробити та внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти щодо здійснення державного контролю за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації та ін. Однак невиконання зазначених положень зумовило

брак належних організаційно-правових умов для вільного доступу до інформації внаслідок необґрунтованого надання їй режиму обмеженого користування. В свою чергу, відсутність чітких обмежувальних бар'єрів доступу до службової інформації створює правову невизначеність у цій сфері і призводить до зловживань та свавілля з боку відповідальних осіб<sup>1</sup>.

Стаття 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає такі види контролю в інформаційній сфері : парламентський (здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, тимчасові слідчі комісії, народні депутати України), громадський (здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо), державний (здійснюється відповідно до закону). Стосовно останнього виду контролю зазначимо, що оскільки на законодавчому рівні це питання залишається невизначеним й відсутній єдиний державний орган, який має здійснювати контроль за виконанням вимог закону, то для з'ясування форм та методів державного контролю в цій сфері необхідно проаналізувати підзаконні нормативно-правові акти. Так, відповідно до Положення про Міністерство інформаційної політики України (далі – МІП), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. [13], основним завданням МІП є забезпечення інформаційного суверенітету держави, зокрема, з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні<sup>2</sup> та за її межами, а також забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів. Серед іншого на МІП покладається й обов'язок вживати заходів до захисту інформаційних прав громадян (п. 4 Положення). Проте відповідні важелі для такої діяльності МІП не надані.

З другого боку, Міністерство юстиції України та його органи на місцях мають можливість під час державної реєстрації нормативно-правових актів перевіряти виконання вимог ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині оприлюднення проектів нормативно-правових актів та рішень органів місцевого самоврядування, втім Положення про державну

<sup>1</sup> На сьогоднішній час в Україні правовий режим службової інформації врегульований на рівні Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893 [11; 1998. – № 48. – Ст. 1764]. Відповідно до неї переліки відомостей, що становлять службову інформацію (конфіденційну інформацію, що є власністю держави), затверджуються центральними та місцевими органами виконавчої влади, у яких утворюються або у володінні, користуванні чи розпорядженні яких перебувають ці відомості. Вочевидь, що оскільки нормативно-правові акти з цих питань зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян в інформаційній сфері, вони відповідно до Указу Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [12] підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України та його територіальних органах. В іншому випадку відповідно до ст. 57 Конституції України такі акти не підлягають оприлюдненню і не є чинними.

<sup>2</sup> Впадає в око неузгодженість терміна «суспільно важлива інформація» терміну, який вживає законодавець у ст. 29 Закону «Про інформацію» – «суспільно необхідна інформація».



реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 [14], такий обов'язок не передбачає.

Що стосується органів прокуратури України, працівники яких згідно зі ст. 255 КУпАП мають виключне право (крім порушення права на інформацію відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність») складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-3 КУпАП (порушення права на інформацію та права на звернення), то новий Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [15] не покладає на неї функції нагляду за додержанням і застосуванням законів так само, як і розгляд звернень громадян. А тому виявлення таких правопорушень прокурорами стає вкрай проблематичним.

Зазначене актуалізує питання про створення (визначення) державного органу контролю за додержанням права на доступ до інформації, про що наголошується у Засадах державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 рр. Йдеться про виконання рекомендації Групи держав проти корупції (GET) щодо покращення права громадян на доступ до офіційних інформаційних ресурсів через створення незалежного спеціального (позасудового) механізму перегляду рішень про відмову у доступі до публічної інформації. Звернення до досвіду інших країн підтверджує необхідність функціонування такого загальнодержавного органу<sup>1</sup>. Існуюча ж в Україні тотальна секретність, бюрократизація державного апарату, відрив владних рішень від потреб суспільства і впливу громадської думки перешкоджають успішному функціонуванню механізмів суспільного консенсусу та здійсненню публічного контролю за діяльністю органів державної влади, отже, і подальшому утвердженню в Україні демократичних принципів державності [17]. Можна стверджувати, що рівень відкритості є основним критерієм демократичності будь-якої держави, адже права і свободи людини і громадянина можуть бути гарантовані і захищені лише за наявності вільного доступу до інформації в усіх сферах суспільного життя, забезпечення вияву громадської думки, адекватної подіям, які відбуваються, ефективному впливу громадян на державну владу з метою здійснення нею необхідних соціальних функцій. Тож у будь-якому разі створення умов для забезпечення ефективного доступу до інформаційних ресурсів органів публічної влади є важливим складником запобігання й протидії корупції, у тому числі й шляхом нейтралізації корупційних ризиків.

#### **Список літератури:**

1. Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
2. Первый толковый БЭС. – С-Пб. : Норинт ; М. : ИД «РИПОЛ классик», 2006. – 2144 с.
3. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М. І. Мельник. – К. : Юрид. думка, 2004. – 400 с.

<sup>1</sup> Наприклад, у Канаді відповідно до Закону про доступ до інформації важливим елементом його застосування є введення посади Комісара (омбудсмена) з питань інформації [16]

4. Мамчун В. В. Правоприменительный риск / В. В. Мамчун. – Н. Новгород : Городец, 1999. – 142 с.
5. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов : сб. док. / сост. В. С. Овчинский. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 640 с.
6. Официальный сайт международной неправительственной организации «Artikle-19» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.artikle19.org/>.
7. Право громадськості знати. Принципи законодавства про свободу інформації // Міжнар. стандарти забезпечення свободи вираження поглядів : зб. публікацій Артикле 19 / за ред. Т. Шевченко, Т. Олексик. – К. : Фенікс, 2008. – С. 15–17.
8. Анисимцев Н. В. Япония : обеспечение прозрачности («траспарентности») административно-государственного управления / Н. В. Анисимцев // Государство и право. – 2003. – № 6. – С. 58–65.
9. Рабінович П. М. Здійснення прав людини : проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти) / П. М. Рабінович, І. М. Панкевич ; Пр. Львів, лаб. прав людини і громадянина НДУ держ. буд-ва та місц. самоврядування Акад. прав. наук України. Сер. 1, дослідж. та реф. – Львів : Астрон, 2001. – Вип. 3. – 108 с.
10. Нестеренко О. Інформація в Україні : право на доступ / О. Нестеренко. – К. : Акта, 2012. – 306 с.
11. Офіц. вісн. України. – 2011. – № 35. – Ст. 1433.
12. Бюл. законодавства та юрид. практики. – 1999. – № 3. – С. 210.
13. Урядовий кур'єр.
14. Збір. пост. Уряду України. – 1993. – № 1-2. – Ст. 28.
15. Закон України «Про прокуратуру» (відповідає офіц. текстові) – К. : Алерта, 2014. – 124 с.
16. Институты транспарентности государственного управления : канадский опыт для России / под ред. О. В. Афанасьевой и С. В. Кабышева. – М. : Формула права, 2006. – 205 с.
17. Жаровська І. М. Теоретико-правові проблеми інформаційної відкритості органів державної влади / І. М. Жаровська // Життя і право. – 2004. – № 2. – С. 9–13.

**Червякова Е. Б. Влияние коррупционных рисков на обеспечение доступа к информационным ресурсам: постановка вопроса.**

*В статье рассматриваются актуальные проблемы влияния коррупционных рисков на обеспечение доступа к информационным ресурсам. Определены объективные и субъективные факторы, содействующие возникновению коррупционных рисков, и проанализированы способы их уменьшения. Акцентировано внимание на необходимости усиления государственного контроля за исполнением требований закона об обеспечении прозрачности в государственном управлении, в том числе и путем создания (определения) специального органа.*

**Ключевые слова:** коррупционные риски, информационные ресурсы, доступ к общественно необходимой информации, государственный контроль.

**Cheruyakova O. B. Effects of corruption risks on access to information resources: the question.**

*The article examines the impact of actual corruption risks in providing access to information resources. Defined objective and subjective factors contributing to the corruption risks and the ways of their reduction. Attention is focused on the need to strengthen state control over the implementation of the law on ensuring transparency in government, including through the creation (definition) special authority.*

**Key words:** corruption risks, information resources, access to public information required, state control.

*Надійшла до редколегії 13.02.2015 р.*