УДК 347.191; 34.096

ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ ТА ІНФОРМАЦІЯ, ЩО СТАНОВИТЬ СУСПІЛЬНИЙ ІНТЕРЕС, У ДІЯЛЬНОСТІ ПРИВАТНИХ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ

PUBLIC INFORMATION AND INFORMATION CONTAINING SOCIAL INTERESTS IN THE ACTIVITIES OF PRIVATE EDUCATION INSTITUTIONS

Тимошенко О.А.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного, господарського та цивільного права
ПВНЗ «Європейський університет»

Стаття присвячена розгляду проблемних питань віднесення приватних закладів освіти до розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес. Автор критично аналізує чинне законодавство України та судову практику щодо віднесення публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес, до такої, яка знаходиться у володінні (стосується діяльності) приватних закладів освіти, та виокремлює недоліки.
Ключові слова: приватні заклади освіти, публічна інформація, інформація, що становить суспільний інтерес, доступ до публічної інформації, розпорядники публічної інформації.

Статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов отнесения частных учебных заведений к распорядителям публичной информации, а также информации, представляющей общественный интерес. Автор критически анализирует действующее законодательство Украины и судебную практику отнесения публичной информации и информации, представляющей общественный интерес, к такой, которая находится во владении (касается деятельности) частных учебных заведений, и выделяет недостатки.
Ключевые слова: частные учебные заведения, публичная информация, информация, представляющая общественный интерес, доступ к публичной информации, распорядители публичной информации.

The article is devoted to the consideration of problematic issues concerning the assignment of private educational institutions to administrators of public information and information of public interest. The author critically examines the current legislation of Ukraine and judicial practice regarding the classification of public information and information that is of public interest to that which is in the possession (related to the activity) of private educational institutions and distinguishes its shortcomings.
Key words: private educational institutions, public information, information of public interest, access to public information, public information managers.

У демократичних і розвинених країнах світу доступ до інформації, якою володіють органи державної влади, в т. ч. інформації, яка стосується їхньої діяльності, означає їх відкритість і прозорість. В Україні питання доступу до інформації, яка перебуває у володінні органів державної влади й органів місцевого самоврядування, досить довго врегульовано не було, і тільки 13 січня 2011 р., коли Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI, було визначено порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес [1].

Цей закон певною мірою заповнив прогалину, яка існувала ще з моменту створення незалежної України щодо можливості отримання громадянами України інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади й органів місцевого самоврядування, які відповідно до Основного закону України діють від імені та виключно в інтересах українського народу. Так, згідно з ч. 1 ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування» [2].

Наразі у суспільстві постало питання, чи поширюються норми Закону України «Про доступ до публічної інформації» на приватні заклади освіти, у т. ч. щодо віднесення інформації, яка знаходиться у володінні (стосується діяльності) приватних закладів освіти, до такої, що становить суспільний інтерес. Ця проблематика є **актуальною,** оскільки не досліджена достатньою мірою, а тому потребує вироблення єдиної системи підходів до неї.

Постановка завдання. Враховуючи неоднозначність тлумачення положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», які стосуються віднесення публічної інформації, а також інформації, що становить суспільний інтерес, до інформації, яка знаходиться у володінні (стосується діяльності) приватних закладів освіти, вважаємо за доцільне здійснити дослідження зазначених питань.

З огляду на предмет дослідження в цій науковій роботі ми ставимо за **мету** провести критичний аналіз положень чинного законодавства України, а також судової практики в частині правового регулювання доступу до публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес у діяльності приватних закладів освіти, на підставі чого виокремити проблеми та надати висновки з цієї проблематики.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи чинне законодавство України, ми дійшли висновку, що воно не містить поняття «публічність» як такого. Однак у академічному тлумачному словнику української мови прикметник «публічний» означає «такий, який відбувається в присутності публіки, людей (прилюдний)» [3].

У перекладі з англійської слово «публічний» має декілька значень, таких як відкритий, загальнодоступний, громадський, тобто протилежний поняттю «приватний».

З теорії держави та права вбачається, що публічне право – це підсистема права, яка складається з норм, що регулюють відносини, пов'язані зі здійсненням функцій публічної влади у сфері реалізації інтересів держави і місцевого самоврядування за допомогою імперативного методу правового регулювання. Предметом публічного права є відносини, пов'язані з реалізацією публічних інтересів, які зазвичай виникають між суб'єктами владних повноважень, а також між суб'єктами владних повноважень та іншими суб'єктами права. Суб'єктом публічного права є держава, орган державної влади чи орган місцевого самоврядування та їх посадові особи. Об'єктом публічного права є безпека, інформація, соціальні або адміністративні послуги тощо [4].

У п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України міститься поняття «публічна служба» – *«діяльність на державних політичних посадах, у державних*

колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [5].

Тобто, аналізуючи зазначене, можна зробити висновок, що поняття «публічний» безпосередньо пов'язане:

– з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, тобто суб'єктами владних повноважень;

– з діяльністю суб'єктів владних повноважень, а отже, зі здійсненням такими суб'єктами повноважень, направлених на реалізацію волі народу України, як це передбачено Конституцією України.

Водночас Закон України «Про доступ до публічної інформації» дає визначення поняття «публічна інформація»: «це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом» (ст. 1 Закону) [1].

Суддя Окружного адміністративного суду м. Києва Л.О. Маруліна у своєму рішенні від 08 жовтня 2013 р. у справі № 826/13855/13-а перераховує ознаки поняття «публічна інформація», до яких відносить:

1) готовий продукт інформації, отриманий або створений лише в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством;

2) заздалегідь відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація;

3) така інформація знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації;

4) інформація не може бути публічною, якщо створена суб'єктом владних повноважень не під час виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків;

5) інформація не може бути публічною, якщо створена не суб'єктом владних повноважень.

За відсутності перелічених ознак в інформації така інформація не належить до публічної.

Таким чином, визначальним для публічної інформації є те, щоб вона була заздалегідь готовим, зафіксованим продуктом, отриманим або створеним лише суб'єктом владних повноважень у процесі виконання своїх обов'язків. Щодо не суб'єктів владних повноважень, то вони можуть бути тільки розпорядниками такої інформації [6].

Ми повністю погоджуємося з висновком Л.О. Маруліної про те, що публічна інформація – це інформація, створена суб'єктом владних повноважень. Всі інші (не суб'єкти владних повноважень) можуть бути тільки розпорядниками публічної інформації, але це стосується не всіх суб'єктів господарювання.

Так, ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» містить перелік розпорядників публічної інформації, до яких належать:

по-перше, суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;

по-друге, юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;

по-третє, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків;

по-четверте, суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг і цін на них.

Як свідчить судова практика, приватні заклади освіти відносять до розпорядників публічної інформації як осіб, які виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг [7–10]. Адміністративні суди на чолі з Вищим адміністративним судом України у своїх рішеннях обґрунтовують свою позицію тим, що, надаючи ліцензію приватному закладу освіти, Міністерство освіти і науки України делегує такому закладу свої повноваження на надання освітніх послуг (ухвала Вищого адміністративного суду України від 28 травня 2015 р. у справі № 823/1364/14). Однак така позиція суду є помилковою, оскільки:

– Міністерство освіти і науки України здійснює не надання освітніх послуг, а реалізацію державної політики у сфері освіти (ч. 2 ст. 5 Закону України «Про освіту») [11], а також ліцензування освітньої діяльності та контроль за дотриманням вимог ліцензійних умов відповідно до законодавства, а тому не може делегувати повноваження, якими не наділений;

– положенням про Міністерство освіти і науки України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630, не передбачено делегування повноважень МОН закладам освіти [12].

Так, відповідно до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII від 02 березня 2015 р. «ліцензія – запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань про рішення органу ліцензування щодо наявності у суб'єкта господарювання права на провадження визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню» [13], а «ліцензування – процедура визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність за певною спеціальністю на певному рівні вищої освіти відповідно до стандартів освітньої діяльності» (п. 15 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про вищу освіту») [14].

Тобто, наявність ліцензії у приватних закладів освіти означає не те, що їм були делеговані повноваження Міністерства освіти і науки України на надання освітніх послуг, а те, що вказане Міністерство винесло рішення, на підставі якого був внесений запис у Єдиний державний реєстр щодо таких навчальних закладів про те, що вони мають право провадити освітню діяльність.

Водночас п. 4 ч. 2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відносить до розпорядників публічної інформації суб'єктів господарювання, які володіють «іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією)» [1]. У цьому законі законодавець не дав визначення, що ж саме є інформацією, яка становить суспільний інтерес. Виникає питання, що ж це за інформація, яка становить суспільний інтерес, і чому цю інформацію вважають такою, що знаходиться у володінні (стосується діяльності) приватних закладів освіти?

Роз'яснення, що є предметом суспільного інтересу, міститься у ч. 2 ст. 29 Закону України «Про інформацію», а саме: «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» [15].

Суди у своїх рішеннях, посилаючись на п. 4 ч. 2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та ч. 2 ст. 29 Закону України «Про інформацію», вважають, що до інформації, яка становить суспільний інтерес, належить інформація, що знаходиться у володінні (стосується діяльності) приватних закладів освіти, оскільки вона забезпечує реалізацію конституційного права на освіту [10; 16].

Конституція України у розділі ІІ декларує такі права, свободи й обов'язки людини і громадянина: право на життя (ст. 27); право на свободу й особисту недоторканність (ст. 29); право на недоторканість житла (ст. 30); право на підприємницьку діяльність (ст. 42); право на працю (ст. 43); право на житло (ст. 47); право на освіту (ст. 53) тощо [2].

Однак варто звернути увагу, що всі перераховані права, у т. ч. право людини на освіту, зобов'язана забезпечувати держава. Так, абз. 2 ст. 53 Конституції України передбачає, що «Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій і пільг учням і студентам» [2]. Тобто Конституція України чітко визначає право кожного на доступність і безоплатність освіти у державних або комунальних закладах освіти. Приватні заклади освіти діють на власний ризик, за власні кошти та на платній основі. Саме тому забезпечувати реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина (що є предметом суспільного інтересу), зобов'язана держава через органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а в частині забезпечення права на освіту – через створені ними заклади освіти.

Отже, враховуючи вищезазначене, до розпорядників інформації, що становить суспільний інтерес, предметом якого, у т. ч., є забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини, належать органи державної влади й органи місцевого самоврядування (суб'єкти владних повноважень), а також створені ними суб'єкти господарювання.

Крім того, Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» № 10 від 29 вересня 2016 р., прийнята для забезпечення однакового застосування адміністративними судами положень законодавства про доступ до публічної інформації, передбачає, що «під час вирішення питання про віднесення до публічної інформації відомостей про медичні послуги, що надаються державними та комунальними закладами охорони здоров'я, суди повинні мати на увазі, що мережа державних і комунальних закладів охорони здоров'я формується з урахуванням потреб населення у медичному обслуговуванні, необхідності забезпечення належної якості такого обслуговування, своєчасності, доступності для громадян, ефективного використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів (ч. 3 ст. 16 Основ законодавства України про охорону здоров'я). Тобто медичне обслуговування є основним видом діяльності державних і комунальних закладів охорони здоров'я, тому інформація щодо його здійснення є публічною, оскільки становить суспільний інтерес.

Водночас потрібно враховувати, що державні та комунальні заклади охорони здоров'я є суб'єктами господарювання, на яких поширюється вимога п. 4 ч. 2 ст. 13 Закону № 2939-VI щодо віднесення до публічної інформації відомостей про їхню діяльність, які становлять суспільний інтерес» (п. 2.5. ч. 2 Постанови) [17].

Тобто, керуючись одним із засобів усуненням прогалин у законодавстві, а саме принципом аналогії закону, можна зробити висновок, що розпорядниками інформації, яка становить суспільний інтерес, є державні та комунальні заклади освіти, а не приватні.

Висновки. Провівши критичний аналіз судової практики та положень чинного законодавства України в частині правового регулювання доступу до публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес, яка знаходиться у володінні (стосується діяльності) приватних закладів освіти, ми доходимо висновку, що приватні заклади освіти не є розпорядниками публічної інформації, а також інформації, що становить суспільний інтерес, у розумінні норм Закону України «Про доступ до публічної інформації».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13 січня 2011 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17.

2. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

3. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: http://sum.in.ua/s/publichnyj.

4. Теорія держави і права. Публічне і приватне право. URL: http://pidruchniki.com/70660/pravo/publichne_privatne_pravo.

5. Кодекс адміністративного судочинства. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15.

6. Постанова окружного адміністративного суду м. Києва від 08 жовтня 2013 р. справа № 826/1385513-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34063974.

7. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 28 травня 2015 р. справа № 823/1364/14. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://http://reyestr.court.gov.ua/Review/44457254.

8. Постанова окружного адміністративного суду м. Києва від 01 вересня 2016 р. справа № 826/16864/15. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/60807893.

9. Ухвала Київського адміністративного суду від 25 січня 2016 р. справа №826/16864/15. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55282653.

10. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 10 жовтня 2017 р. справа № 826/12147/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/69536559.

11. Закон України «Про освіту» № 2145-VIII від 05 вересня 2017 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19.

12. Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Кабінетом Міністрів України № 630 від 16 жовтня 2014 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF.

13. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII від 02 березня 2015 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19

14. Закон України «Про вищу освіту» № 1556-VII від 01 липня 2014 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18.

15. Закон України «Про інформацію» № 2657-XII від 02 жовтня 1992 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12.

16. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 18 травня 2017 р. справа № 826/12147/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66952150.

17. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» № 10 від 29 вересня 2016 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16.