

УДК 35.078.3

КОВАЛЕНКО Л.П., доктор юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ГРОМАДЯН НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

***Анотація.** У статті досліджуються правові проблеми захисту прав громадян на доступ до інформації, надаються авторські пропозиції щодо розвитку та вдосконалення законодавства інформаційної сфери.*

***Ключові слова:** доступ до інформації, інформаційні права громадян, захист інформаційних прав громадян, інформаційна безпека, інформаційний суверенітет.*

***Аннотация.** В статье исследуются правовые проблемы защиты прав граждан на доступ к информации, предоставляются авторские предложения относительно развития и усовершенствования законодательства информационно-коммуникационной сферы.*

***Ключевые слова:** доступ к информации, информационные права граждан, защита информационных прав граждан, информационная безопасность, информационный суверенитет.*

***Summary.** The article examines the legal problems of protection of the rights of citizens to access information, provides the author's proposals for development and improvement of the legislation on the information sphere.*

***Keywords:** access to information, information rights of citizens, the protection of information rights of citizens, information security, information sovereignty.*

Постановка проблеми. Право громадян на доступ до інформації – гарантоване статтею 34 Конституції України, а саме: право кожного на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.

Незважаючи на існуючу значну кількість наукових праць, що стосуються розкриття окремих аспектів захисту прав громадян представниками вітчизняної доктрини, досліджувались питання становлення та розвитку захисту прав громадян, принципи, методи, але залишилося поза увагою науковців питання щодо захисту прав громадян на доступ до інформації. У зв'язку із цим дослідження проблем захисту прав громадян на доступ до інформації є актуальним завданням сучасної юридичної науки – інформаційного права, законотворчої практики і правозастосування.

Метою статті є визначення основних правових проблем захисту прав громадян на доступ до інформації та авторські пропозиції щодо впровадження в Україні позитивного зарубіжного досвіду законодавчого регулювання захисту прав громадян на доступ до інформації.

Виклад основних положень. Здійснення права на доступ до інформації може бути обмежене законом: в інтересах національної безпеки, в інтересах територіальної цілісності, в інтересах громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно.

Закріплене Конституцією України право на доступ до інформації передбачено законами України: “Про інформацію”, “Про доступ до публічної інформації”, “Про звернення громадян” та іншими нормативно-правовими актами.

З метою забезпечення реалізації положень статті 34 Конституції України стосовно свободи інформації, статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, а також для забезпечення ефективної реалізації права кожного на свободу вираження поглядів та доступ до інформації, права на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб Верховною Радою України 13 січня 2011 року було прийнято закони України “Про доступ до публічної інформації” [3, с. 12], “Про інформацію” [1, с. 36] та “Про захист персональних даних” [2, с. 28].

Слід зазначити, що положення цих законів тісно пов’язані між собою.

Так, Закон України “Про інформацію” визначає, зокрема, основні принципи, суб’єкти, об’єкти інформаційних відносин в Україні, поняття інформації, її види.

Закон України “Про захист персональних даних” регулює відносини, пов’язані із захистом персональних даних під час їх обробки. Закон України “Про доступ до публічної інформації” (далі – Закон) визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Тобто визначається порядок, за яким можна отримати необхідну інформацію.

Перш за все, слід звернути увагу на те, що всі вимоги Закону поширюються лише на органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, інших суб’єктів, що здійснюють владні функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов’язковими для виконання, а також на юридичних осіб, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, осіб, що виконують делеговані повноваження суб’єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, у тому числі надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, суб’єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами або є природними монополіями, та суб’єктів господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров’ю та безпеці громадян, й іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією). Вимоги цього Закону поширюються лише в частині оприлюднення та надання відповідної інформації за запитом.

Закон зобов’язав всіх розпорядників інформації, передбачених статтею 13, надавати та оприлюднювати публічну інформацію відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях, що була отримана або створена у 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.

При цьому Законом встановлено, що зазначена інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом, а доступ до неї забезпечується шляхом систематичного та оперативного її оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом, а також шляхом надання її за запитом на інформацію.

Що стосується публічної інформації з обмеженим доступом, то нею, згідно із Законом, є конфіденційна, таємна та службова інформація. Визначення цих видів інформації міститься в тексті Закону.

Окрім цього, Закон передбачає, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умов отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по-батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно, якщо оприлюднення або надання такої інформації не може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

На особливу увагу заслуговують положення Закону, що визначають порядок реалізації права на доступ до інформації за інформаційним запитом – проханням особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.

Відповідно до Закону, запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. При цьому запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним і може подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі.

Водночас Закон встановлює певні вимоги до запитів, а саме передбачається, що запит на інформацію має містити: ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

Слід враховувати, що розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту, але клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим.

Разом із цим, у разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Важливою гарантією реалізації права на доступ до публічної інформації за інформаційним запитом є безоплатний характер надання такої інформації.

Проте у разі, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, Закон передбачає обов'язок запитувачів відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Одночасно Законом визначено, що у разі наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується.

Крім того, слід звернути увагу на те, що розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту лише у випадках, коли він не володіє інформацією і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит, або коли інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом, або особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком, а також у разі недотримання вимог до запиту на інформацію.

У відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено прізвище, ім'я, по-батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд інформаційного запиту, дату відмови, мотивовану підставу відмови, порядок оскарження відмови та підпис.

Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовий формі.

Водночас Законом передбачається, що відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень: ненадання відповіді на запит; ненадання інформації на запит; безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію; не оприлюднення інформації відповідно до статті 15 цього Закону; надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; несвоєчасне надання інформації; необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; нездійснення реєстрації документів; навмисне приховування або знищення інформації чи документів. Пропонуємо доповнити та конкретизувати відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків медичними працівниками щодо збереження професійної таємниці ст. 172-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Особи, які вважають, що їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду, яке здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, а також на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом.

Фактично громадяни України завдяки прийнятому Верховною Радою України Закону “Про доступ до публічної інформації” отримали право по-європейськи легко і швидко отримувати, зокрема, інформацію про те, як працюють органи виконавчої влади і місцевого самоврядування. Таким чином, у громадян України особисто, з'явилася можливість офіційно запитувати, та, що найголовніше, отримувати, у компетентних органів необхідну для здійснення своєї діяльності інформацію для захисту своїх прав та законних інтересів. А в разі неправомірної відмови – звернутися до суду, за захистом свого права на інформацію, передбаченого цим Законом.

Порушення прав громадян на доступ до інформації нерідко стає чинником, що провокує зловживання посадовими особами своїми правами, сприяє корупції та іншим негативним соціальним явищам.

Наприклад, чинне законодавство забороняє державним службовцям та іншим суб'єктам відмовляти у наданні інформації фізичним та юридичним особам, надання якої передбачено правовими актами. Так, Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” передбачає, що державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави, не має права “відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію”. Відповідальність за таке

правопорушення містить Кодекс України про адміністративні правопорушення. Але вищезазначений Закон не визнає правопорушенням не оприлюднення державними службовцями та іншим суб'єктами відомостей, необхідність оприлюднення яких передбачено чинними правовими актами.

На нашу думку, обов'язок суб'єктів владних повноважень, насамперед, органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, оприлюднювати певну інформацію є не менш важливим, ніж розгляд інформаційних запитів громадян. Безумовно, існує необхідність закріплення відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, за неналежне здійснення передбачених законодавством України обов'язків щодо оприлюднення інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування тощо. Адже нерідко не оприлюднення інформації, оприлюднення неповної, необ'єктивної інформації стає передумовою для зловживань посадовців. Учасники правовідносин, які не інформовані належно, змушені шукати необхідну інформацію не правовими способами, що спричиняє негативні для держави і суспільства явища та наслідки.

З метою підвищення ефективності реалізації права громадян на доступ до інформації необхідно доповнити ст. 16 Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” положенням, відповідно до якого посадовим особам забороняється не оприлюднювати інформацію, яка має бути оприлюднена відповідно до чинного законодавства України. Крім того, доповнити частиною 3 статтю 2123 КУпАП наступного змісту “порушення права на доступ до інформації, а саме: не оприлюднення передбаченої законодавством інформації, – тягне за собою накладення на посадових осіб штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів”.

Необхідно доповнити Закон України “Про доступ до публічної інформації” такими принципами як, повнота, своєчасність, регулярність і комплексність доступу до інформації.

Існує також як наукова, так і практична проблема класифікації порушень прав громадян на доступ до інформації. Аналізуючи можливість зарахування таких випадків до корупційних діянь, зазначимо, що, по-перше, нині неправомірна відмова в наданні інформації, умисне затримувannya її, надання недостовірної чи неповної інформації — це “порушення спеціальних обмежень, встановлених для осіб, уповноважених на виконання функцій держави”, а не “корупційне діяння”. По-друге, за порушення права громадян на доступ до інформації передбачено менші санкції, ніж за корупційні діяння. Таке порушення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, спеціальних обмежень, якщо воно не містить складу злочину, тягне за собою адміністративне стягнення у вигляді штрафу від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Однак задоволення інформаційних потреб громадян України має бути чи не найголовнішим обов'язком представника державного органу. Адже без отримання, наприклад, інформації про субсидії, пільги, інші правила та процедури реалізації політичних, соціально-економічних та інших прав, особа не може бути активним учасником державних справ та самостійно або опосередковано вирішувати питання місцевого значення.

Висновок.

На нашу думку, необхідно запровадити відповідальність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, за порушення права громадян на доступ до інформації, зокрема за не оприлюднення передбаченої законодавством інформації. Посилення адміністративної відповідальності за порушення права громадян на доступ до

інформації сприятиме більш ефективній реалізації передбаченого Конституцією України права на інформацію.

Використана література

1. Про інформацію : Закон України від 02.10.92 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650.
2. Про захист персональних даних : Закон України від 13.01.11 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 34. – Ст. 481.
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~