

УДД 787:431

О.В.Лаба¹, Р.М.Кузнєцов²¹Волинський національний університет імені Лесі Українки²Луцький національний технічний університет

Механізм надання інформаційних послуг органами державної влади громадянам та юридичним особам

Досліджується право громадян на інформацію. Запропоновані шляхи удосконалення механізмів надання інформаційних послуг органами державної влади громадянам та юридичним особам. Надаються пропозиції щодо вдосконалення інформаційного законодавства України.

Ключові слова: *право, інформація, законодавство, інформаційні послуги, інформаційна сфера, інформаційно-комп'ютерні технології.*

За роки незалежності в Україні створено практично нову галузь законодавства-інформаційну. Її основою є конституційне право кожного громадянина на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст.34 Конституції України)[1]. Відповідно до цього кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або іншим способом. Водночас це право не є абсолютним. За цитованою ст.34 Конституції України це право може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошення інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Суспільні відносини в інформаційній сфері регулюються рядом законів, які становлять відповідну систему. На її вершині знаходиться Конституція України. Діють також десятки законів, які тією чи іншою мірою стосуються цих відносин: «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації», «Про науково-технічну інформацію», «Про телебачення і радіомовлення», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про інформаційні агентства», «Про систему суспільного телебачення і радіомовлення», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про державну таємницю» тощо.

У цілому, сучасне інформаційне законодавство України відповідає своєму призначенню. Проте, слід зазначити, що система цього законодавства є надзвичайно складною і не у всьому досконалою. Мають, зокрема, місце суперечності у регулюванні відповідних суспільних відносин різними законами, частина положень цього законодавства є застарілою. Спостерігається термінологічна невпорядкованість. Чимало положень інформаційного законодавства сформульовано недостатньо чітко, що створює труднощі для їх розуміння. Крім того, розвиток міжнародно-правової, економічної, фінансової, банківської, культурної, правоохоронної та інших форм співробітництва, що передбачає вільний рух інформаційних ресурсів щодо товарів, капіталів і послуг за умов використання інформаційно-комп'ютерних технологій та телекомунікаційних мереж, збільшення потоків персональних даних і підтримання суверенітету держави визначають об'єктивну необхідність захисту персональних даних[2].

Враховуючи активність у використанні сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій та телекомунікаційних мереж і загрозу несанкціонованої автоматизованої обробки персональних даних, більшість європейських країн прийняли спеціалізовані національні закони, а у наступному підписали Конвенцію № 108 Ради Європи «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою даних» від 28.01.1981 року. Принципи Конвенції були конкретизовані у Директиві 95/46/ЄС Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про захист осіб у зв'язку з обробкою персональних даних та вільним обігом цих даних» від 24.10.1995 року[3], а також у Директиві 97/66/ЄС Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про обробку персональних даних і захист прав осіб у телекомунікаційному секторі» від 15.12.1997 року[4]. Ці міжнародні акти є стандартами, що визначають принципи гармонізації національних законодавств у сфері захисту персональних даних як європейських, так й інших країн світу.

Правове регулювання взаємовідносин з одного боку органів державної влади, з іншого - громадян та юридичних осіб, спрямоване на забезпечення прав на доступ інформації з державних інформаційних ресурсів. При цьому, механізм взаємодії держави з громадянами має бути таким, щоб він реально забезпечував таку можливість.

У зазначених вище нормативних актах у загальному вигляді встановлений перелік інформації, що міститься в державних інформаційних ресурсах та порядок їх відображення на веб-порталах відповідних органів державної влади. Встановлюється обов'язок органів державної влади підтримувати власні інформаційні ресурси в належному стані для забезпечення можливості доступу громадян та юридичних осіб до відкритих державних інформаційних ресурсів по телекомунікаційних мережах. Отже, можна сказати, що основна гарантія дотримання інформаційних прав громадян і юридичних осіб забезпечується.

В той же час, слід зазначити, що здійснення таких прав на практиці стикається з певними труднощами, оскільки на сьогоднішній день переважна частина громадян та значна частина підприємців не обізнана з тим, яка конкретно інформація має бути доведена до їх відома, доступ до якої інформації має бути забезпечений органами державної влади. В зв'язку з цим виникає проблема гарантованого отримання усієї інформації, що забезпечує права громадян. Слід звернути увагу на те, що у Порядку надання інформаційних послуг за допомогою системи «Електронний Уряд» можливість надання органом виконавчої влади певної послуги пов'язується з «потребою громадян та юридичних осіб у цій послугі». Проте, необізнаність громадян зі своїми правами на певну інформацію призводить до відсутності «потреби», про яку йдеться у зазначеному вище Порядку, внаслідок чого доступ громадян до інформації залишається вкрай обмеженим. Однак, для реалізації такого права на законодавчому рівні мають бути встановлені обов'язки органів державної влади надавати таку інформацію. Натомість у більшості випадків державні органи не зобов'язані її оприлюднювати. Таким чином, рішення про розповсюдження (чи нерозповсюдження) інформації приймають посадові особи, які переважно не зацікавлені у такому оприлюдненні.

І в цьому аспекті органи влади мають проявити більшу активність процесу ознайомлення громадян з їх правами на доступ інформації. З іншого боку, і громадяни мають бути більш зацікавленими в отриманні інформації про свої права та добиватися можливості їх реалізації. Така ситуація значною мірою пов'язана з тим, що на сьогодні не існує єдиного нормативного акту, після ознайомлення з яким громадяни б знали свої основні права у сфері інформації та були обізнані з тим механізмом, який би дозволив їх реально реалізувати. Законодавчий акт з докладним переліком видів інформації, яка обов'язково має бути доведена до відома громадян, дозволив би зробити відкриту інформацію фактично доступною.

Не дивлячись на те, що інформаційні ресурси, згідно з ст.28 Закону України «Про інформацію» за режимом доступу поділені на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом, яка в свою чергу поділяється на конфіденційну та таємну[5], законодавство не містить вичерпного переліку відкритої інформації. І хоча зазначений вище закон містить норму щодо обов'язковості дотримання вимог законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, та недопущення необгрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом, відсутність вичерпного переліку відкритої інформації фактично дозволяє органам виконавчої влади оприлюднювати на веб-порталах інформацію не в повному вигляді (і при тому, не порушуючи законодавство). Крім того, в законодавстві відсутній документ, який би систематизував конфіденційну інформацію, що також дозволяє в окремих випадках не розкривати всю інформацію. Все це свідчить про те, що принцип відкритості та доступності правової інформації для громадян та юридичних осіб, проголошений у ст.5 Закону України «Про інформацію», порушується. Отже, відсутність зазначених документів є серйозною перешкодою для здійснення громадянами та юридичними особами своїх прав на доступ до інформації. Таким чином, хоча законодавством передбачена гарантія прав громадян та юридичних осіб на інформацію, механізм реальної доступності інформації потребує удосконалення в напрямі обізнаності громадян про своє право мати доступ до тієї або іншої категорії інформації.

Ст.56 Конституції України проголошує право кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень[1]. Ст.200 Цивільного Кодексу України встановлює, що «*суб'єкт відносин у сфері інформації може*»
©Лаба О.В., Кузнецов Р.М.

вимагати усунення порушень його права та відшкодування майнової і моральної шкоди, завданої такими правопорушення», але передбачає при цьому, що «порядок використання інформації та захисту права на неї встановлюється законом». Проте законодавство не дає відповіді на питання, яким чином громадянин має захистити своє право на інформацію, оскільки порядок оскарження відмови у видачі інформації та порядок оскарження бездіяльності відповідних органів державної влади не врегульований на законодавчому рівні. Зокрема, не передбачено ефективних механізмів відповідальності службових осіб у разі порушення передбаченого порядку надання інформації. Не врегульований також порядок відшкодування збитків, заподіяних громадянам і юридичним особам внаслідок відмови у наданні інформації.

Одним із напрямів удосконалення законодавства щодо надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг органами державної влади мала б стати подальша уніфікація державних інформаційних ресурсів і стандартів інформації, що вноситься в них та надається за потребою їх споживачам. Значні кроки на цьому шляху вже зроблені. Так, законодавчо встановлені загальні вимоги до структури інформаційних ресурсів державних органів, що дозволяє мінімізувати число трансакцій, необхідних для реалізації тих або інших інформаційних прав, та певною мірою упередити формування розрізнених і ізольованих інформаційних ресурсів окремими органами державної влади. Такий системний підхід до регулювання процесів інформаційної взаємодії органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на базі використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» дозволяє консолідувати державні інформаційні ресурси та уникнути дублювання інформації, а загальні вимоги до веб-порталів органів державної влади дають можливість підвищити якість та надійність інформації, яка надається.

Вищенаведений аналіз окремих чинних норм законодавства дозволяє зробити загальний висновок щодо необхідності проведення досліджень, спрямованих на розробку методик, уточнення переліків документів, урегулювання адміністративних та цивільно-правових відносин у зазначеному секторі законодавства тощо. Вельми актуальним є аналіз зарубіжного досвіду регулювання подібних суспільних відносин. Результати досліджень повинні бути основою для оновлення та удосконалення законодавства. Має бути розроблена система заходів, що дозволять оцінити ефективність законодавчої політики, що проводиться, дієвість розроблених нормативних актів, шляхи удосконалення чинних законодавчих та підзаконних актів і основні пріоритети в розробці нових актів. Як уже зазначалося, удосконалення потребують питання врегулювання відносин держави з громадянином як у публічно-правовій, так і у цивільно-правовій сферах права.

В методичному плані необхідно проводити постійну роботу над оптимізацією структури державних інформаційних ресурсів, яка б дозволяла максимально швидко і в повному обсязі забезпечувати здійснення прав громадян і юридичних осіб та сприяла б більш ефективній роботі державних органів.

Для вирішення вищезазначених питань пропонуємо за доцільне створити єдиний державний орган, до складу якого могли б входити представники міністерств, комітетів та зацікавлених організацій. Такий орган здійснював би координацію всіх державних органів, що мають певні повноваження у вирішенні проблем надання інформаційних та інших державних послуг громадянам та юридичним особам, зокрема, у питаннях розробки засад політики у галузі взаємодії держави з громадянами, координації діяльності органів державної влади по створенню і розвитку єдиного інформаційного простору в межах виконання програми «Електронний Уряд», здійснення наукового і організаційно-методичного керівництва щодо розробки відповідної законодавчої влади; розробки стандартів представлення та надання інформації, які є обов'язковими для всіх органів державної влади тощо. Вирішення зазначених питань дозволило б удосконалити механізм надання інформаційних та інших послуг органами державної влади громадянам та юридичним особам.

1. Конституція України від 28 червня 1996 року №254//Відомості Верховної Ради України.- 1996.-№30.

2. Інформаційне законодавство України: Науково-практичний коментар/Авт. колектив. Ю.С. Шемшученко, І.С. Чиж, В.О. Горобців, Т.А. Костецька, І.А. Кресіна, В.Н. Петренко, В.Ф. Погорілко//За ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Чиж.-К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка».-2006.-С.3-5

3. Директива 95/46/ЄС Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про захист осіб у зв'язку з обробкою персональних даних і вільним обігом цих даних» від 24.10.1995р.

4. Директива 97/66/ЄС Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про обробку персональних даних і захист прав осіб у телекомунікаційному секторі» від 15.12.1997р.

5. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992р. №2657-ХІІ.

6. Конвенція № 108 Ради Європи «Про захист осіб у зв'язку із автоматизованою обробкою персональних даних». Страсбург, 28.01.1981р.

7. Проект Закону України «Про захист персональних даних» від 25.03.2008. №2273

8. Щодо законодавчого врегулювання деяких аспектів прав громадян на інформацію // Правова інформатика. - №1(5)/2005. - С.5