

ЩОДО СКЛАДНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДЯН ЯК УЧАСНИКІВ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН

Реформування державного управління в Україні потребує подальшого вдосконалення механізму забезпечення його прозорості й відкритості, чому значною мірою сприяє зміцнення адміністративно-правового статусу громадян як учасників інформаційних відносин. Адже чим краще суспільство поінформовано про завдання, можливості й діяльність органів державного управління й органів місцевого самоврядування, тим повніше задовольняються інформаційні потреби суспільства в цілому та його окремих членів. Водночас, обмеження доступу громадян до інформації, намагання маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема, шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації, є однією з основних реальних і потенційних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві (ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» [1; 2003. – № 39. – Ст. 351].

У такому аспекті реалізацію конституційного права на інформацію (ч. 2 ст. 34 Конституції України) в широкому розумінні, приміром, Є.М. Хазов розглядає як засіб індивідуальної або колективної участі громадян України в управлінні державними справами, яке здійснюється як у формі ініціативної, за якої носій прав сам визначає необхідність і порядок їх реалізації, організовує їх здійснення, так і у відповідній процедурно-правовій, за якої законами з тим чи іншим ступенем визначеності передбачаються порядок, процедура реалізації громадянами своїх інформаційних прав, свобод та обов'язків, послідовність дій самого носія останніх, а також безпосередній зміст цих дій [4, с. 81]. Обмеження зазначеного права може здійснюватися виключно законами в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров'я на-

селення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню конфіденційно одержаної інформації або підтримання авторитету й неупередженості правосуддя.

Право громадян на інформацію реалізується :

– за їх ініціативою шляхом здійснення ними таких активних дій, як (а) звернення із запитом до відповідних державних органів та їх посадових осіб та (б) доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень (ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [5]); (в) звернення до органів державної влади й органів місцевого самоврядування, інших органів, підприємств, установ та організацій (ст. 40 Конституції України, Закон України «Про звернення громадян» [1; 1996. – № 47. – Ст. 256]); (г) участь у місцевих референдумах, загальних зборах громадян, місцевих ініціативах, у роботі в підготовчих комісіях і робочих групах з розробки проектів рішень органів державної влади й органів місцевого самоврядування тощо (ст. 7 - 9, 47 та ін. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1; 1997. – № 24. – Ст. 170]); (д) захист права на інформацію (ст. 55 Конституції України, статті 5 і 7 Закону «Про інформацію» [6]) та ін.

– за обов'язком відповідних органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадовців (а) надавати громадянам та оприлюднювати публічну інформацію шляхом створення у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечують у встановленому порядку доступ до інформації (ст.3 Закону України «Про доступ до публічної інформації»); (б) звітування посадових осіб про свою діяльність (ст. 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»); (в) проведення референдумів, скликання загальних зборів громадян; (г) залучення громадян до участі в діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування; (д) створення механізму реалізації права на інформацію; (е) здійснення державного контролю за додержанням законодавства про інформацію (ст. 48 Закону) та ін.

Таким чином, ідеться про особливий вид суспільних відносин, впорядкованих законами, – інформаційних, у яких можна виділити суб'єктів, об'єкт і механізм правового регулювання. У нашому дослідженні актуальним є перший складник правовідносин – суб'єктний склад їх учасників та їх адміністративно-правовий статус. Стаття 4 Закону «Про інформацію»,

ст. 12 Закону «Про доступ до публічної інформації» називає суб'єктами інформаційних відносин фізичних та юридичних осіб, об'єднання громадян, суб'єктів владних повноважень; запитувачів та розпорядників інформації, структурний підрозділ (відповідальну особу) з питань запитів на інформацію. Залежно від ролевих функцій зазначені суб'єкти можуть стати учасниками відносин в інформаційній сфері як автори, споживачі, поширювачі та зберігачі (охоронці) інформації. Найчастіше в царині державного управління громадяни вступають в інформаційні правовідносини як споживачі інформації, оскільки їх діяльність, як правило, спрямована на її пошуки й одержання. Для задоволення такої особистої або суспільної мети (інтересу) вони наділені сукупністю певних прав та обов'язків, а також несуть відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері, тобто мають відповідний адміністративно-правовий статус. Розглянемо ці питання докладніше.

Відповідно до ст. 5 Закону «Про інформацію», учасники цих відносин мають право вільно одержувати, використовувати, поширювати, зберігати і захищати інформацію, необхідну для реалізацію своїх прав, свобод і законних інтересів, а саме про (а) діяльність органів

державної влади, (б) народних депутатів, (в) органів місцевого самоврядування й місцевої державної адміністрації. Варто звернути увагу на те, що зазначені положення закону не дають вичерпного переліку прав громадян у цій царині. Між тим аналіз чинного законодавства дозволяє поділити основні інформаційні права громадян на наступні:

1. Право на доступ до інформації, яке містить у собі правомочність її шукати й отримувати будь-яким законним способом. При цьому загальним об'єктом правовідносин виступає всяка відкрита інформація, доступ до якої не обмежено статтями 32 і 34 Конституції, статтями 11 і 21 та ін. Закону «Про інформацію», іншими законами України. Окремі (галузеві) об'єкти інформаційних правовідносин, як їх спеціальні суб'єкти, конкретизовані у низці законів. Так, за ст. 51 Закону України «Про освіту» [1; 1991. — № 34. — Ст. 451] вихованці, учні, студенти, курсанти, слухачі, стажисти, клінічні ординатори, аспіранти, докторанти мають право на доступ до інформації в усіх галузях знань. Стаття 39 Основ законодавства України про охорону здоров'я [1; 1993.— № 4.— Ст. 19] надає пацієнтові, який досяг повноліття, право на отримання достовірної й повної інформації про стан свого здоров'я, в тому

числі й на ознайомлення з відповідними медичними документами, що його стосуються. Медичний працівник зобов'язаний надати пацієнтові в доступній для того формі відомості про стан його здоров'я, мету проведення запропонованих досліджень і лікувальних заходів, прогноз можливого розвитку захворювання, у тому числі й про наявність ризику для життя і здоров'я.

2. *Право на вільне поширення інформації будь-яким законним способом*, яке може бути реалізовано як індивідуально, так і колективно (наприклад, через громадські та інші об'єднання). Загальним об'єктом таких правовідносин виступає всяка відкрита інформація, яка не завдає шкоди іншим учасникам інформаційних відносин і поширення якої не заборонено законом (зокрема, ст. 10 Закону «Про інформацію»). Згідно зі ст. 25 Закону України «Про захист прав споживачів» [1; 1991. – № 30.—Ст. 379] громадські організації споживачів вправі вносити органам виконавчої влади і суб'єктам господарювання пропозиції про тимчасове зупинення випуску й реалізації продукції, що відповідає встановленим вимогам щодо її якості, про припинення виробництва й вилучення з реалізації тієї, що становить небезпеку для життя, здоров'я чи май-

на громадян або завдає шкоди навколишньому природному середовищу, про фальсифіковану й дефектну продукцію, коригування цін, установлених з порушенням законодавства, а також інформувати споживачів про їх права тощо.

3. *Право на захист від деструктивної (шкідливої) інформації*, під якою розуміються відомості, розповсюдження яких можливе лише за умов та в обсягах, визначених законом. Галузеві (спеціальні) об'єкти такої інформації, як і їх суб'єкти, визначаються законами. Приміром, ч. 3 ст. 24 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» [1; 1991. – № 25. — ст. 283] визначає, що священнослужителі, релігійні проповідники, наставники, інші представники зарубіжних організацій, які є іноземними громадянами й тимчасово перебувають в Україні, можуть займатися проповіданням релігійних віровчень, виконанням релігійних обрядів чи іншою канонічною діяльністю лише в тих релігійних організаціях, за запрошенням яких вони прибули, й за офіційним погодженням з державним органом, що здійснив реєстрацію статуту (положення) відповідної релігійної організації. Особливості обігу рекламної інформації на телебаченні й радіо передбачені, зокрема, ст. 13 Закону Укра-

їни «Про рекламу» [1; 1996. – № 39. — Ст. 181], за якою час мовлення, відведений на рекламу, не може перевищувати 15%, а впродовж виборчого процесу – 20 % фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної доби телерадіоорганізацією будь-якої форми власності. Реклама повинна розміщуватися у перервах між програмами, передачами таким чином, щоб не завдавати шкоди цілісності та змісту програми (передачі). Забороняється з метою розміщення реклами переривати трансляції релігійних служб, програм, передач для дітей, програм і передач новин. Трансляція концертно-видовищної програми (передачі) може перериватися рекламою за умови, що між рекламними вставками вона триває не менше 30 хв. Під час трансляції кіно- й телефільму реклама розміщується перед початком фільму й/або після його закінчення. Трансляція кіно- й телефільмів тривалістю понад 90 хв. може перериватися рекламою або будь-яким редакційним, авторським чи інформаційним матеріалом (включаючи анонси програм, передач) кожні 30 хв. за умови, що після останньої перерви фільм продовжується не менше 20 хв. включно. Частина 4 ст. 296 ЦК України визначає, що ім'я фізичної особи, яка затримана, підозрюється чи обвину-

вачується у вчиненні злочину, або яка вчинила адміністративне правопорушення, може бути використано (обнародовано) лише з набранням законної сили обвинувальним вироком суду щодо неї, винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення або в інших випадках, передбачених законом [1; 2003. – № 40-44. — Ст. 356].

4. Право на захист від забороненої інформації, під якою, наприклад, О. Марценюк, розуміє відомості, що об'єктивно існують у будь-якій формі і власність на які не визнається Україною, а їх використання або поширення примусово забороняється силою держави у виді юридичної відповідальності. До такої інформації учений відносить інформацію: (а) про нерівність конституційних прав за будь-якими ознаками і (б) спрямовану проти національної безпеки й національного здоров'я, приватної власності, громадського порядку та неправдиву інформацію [2, с. 45]. Загальним об'єктом правовідносин тут виступає інформація, розповсюдження якої заборонено законом через шкоду, що завдається внаслідок її поширення правам та законним інтересам людини і громадянина, створює загрозу життю і здоров'ю тощо. Вважаємо, що до забороненої інформації може бути віднесено також ту, що

(а) підбурює людей до вчинення злочину або іншого протиправного діяння; (б) закликає до захоплення влади, насильницької зміни конституційного ладу або територіальної цілісності України; (в) пропагує війну, насильство й жорстокість; (г) розпалює расову, національну, релігійну ворожнечу (ст. 3 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [1; 1993. – № 1. — Ст. 1]); (д) містить порнографію; (е) пропагує винятковість, зверхність або неповноцінність осіб за ознаками їх релігійних переконань, ідеології, належності до тієї чи іншої нації або раси, фізичного чи майнового стану, соціального походження; (є) може завдати шкоди фізичному, психічному або моральному розвитку дітей і підлітків, якщо вони мають змогу дивитися відповідні програми чи відеосюжети; (ж) пропагує наркотичні засоби, психотропні речовини з будь-якою метою їх застосування тощо (ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [1; 1994. – № 10. – Ст. 43]).

5. *Право на захист персональних даних*, тобто сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу, дані чи їх сукупність про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована (ст. 2 Закону України

«Про захист персональних даних» [1; 2010. – № 34. – Ст. 481]). Основними даними про особу (персональними даними) є: національність, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, адреса, дата й місце народження (ст. 11 Закону України «Про інформацію»). Загальним об'єктом правовідносин виступають персональні дані, які обробляються у відповідних базах і не є знеособленими (ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних»). Галузеві (спеціальні) об'єкти такої інформації, як і їх суб'єкти, визначаються законами. Наприклад, за Законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [1; 1993. – № 45. — Ст. 425], «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» [1; 1994. – № 4. — Ст. 18] та іншими з метою вдосконалення обліку осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою, постановою Кабінету Міністрів України від 29 січня 2003 р., № 117 затверджено Положення про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги [3] та ін.

6. *Право на охорону права на інформацію*. Згідно зі ст. 7 Закону України «Про інформацію», право на інформацію охороняється законом і суб'єкт права на неї

може вимагати усунення будь-яких порушень його прав. У разі вчинення державними органами, органами місцевого самоврядування чи їх посадовими особами, а також політичними партіями або іншими об'єднаннями громадян, засобами масової інформації, державними організаціями, які є юридичними особами, та окремими громадянами протиправних діянь, передбачених Законом, ці діяння можуть бути оскаржені до органів вищого рівня або до суду.

У загальному вигляді у ст. 5 Закону України «Про інформацію» закріплені такі основні обов'язки громадян в інформаційній сфері: не порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. Разом із тим аналіз деяких положень законодавства дозволяє виділити й окремі обов'язки громадян у цій сфері.

Ідеться, по-перше, про *обов'язок надавати певну інформацію* як обов'язкову умову реалізації конституційних прав. Так, у Законах України «Про звернення громадян» (ст. 5) і «Про доступ до публічної інформації» (ст. 19) визначається, що у зверненні (запиті на інформацію) мають бути вказані прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання

громадянина. Відсутність таких даних тягне за собою визнання звернення анонімним і таким, що не підлягає розгляду. Стаття 13 Закону України «Про державну службу» [1; 1993. – № 52. — Ст. 490] покладає на особу, яка претендує на зайняття посади державного службовця Ш - УП категорій, передбачених у ст. 25 цього Закону, обов'язок подавати за місцем майбутньої служби довідку органу державної податкової служби про подану декларацію про майновий стан і доходи (податкову декларацію). Особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця І і П категорій, передбачених цією ж статтею, повинна зазначити в податковій декларації також відомості про належні їй та членам її сім'ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади в банках і цінні папери.

По-друге, в інформаційній сфері громадянин *зобов'язаний додержуватися режиму доступу до інформації*, тобто передбаченого правовими нормами порядку її одержання, використання, поширення і зберігання (ст. 20 Закону «Про інформацію»). Сюди, зокрема, належить обов'язок зберігати таємницю інформації з обмеженим доступом, одержану на законних підставах у зв'язку зі службовою діяльністю особи (персональні дані, відомості, що стосуються

таємниці лікарської чи особистого життя, грошових вкладів, усиновлення, листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень тощо, крім випадків, передбачених законом), а також утримуватися від використання шкідливої та забороненої інформації.

Що стосується адміністративної відповідальності за недотримання права на інформацію, то об'єктом таких правопорушень виступає встановлений порядок державного управління в інформаційній сфері, тобто поведження з інформацією. Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює, зокрема, відповідальність за порушення законодавства (а) про державну таємницю (ст. 2122), (б) права на інформацію (ст. 2123), (в) порушення порядку обліку, зберігання й викорис-

тання документів та інших носіїв інформації, що містять конфіденційні відомості, які є власністю держави (ст. 2125), а також (г) здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем (ст. 2126), (д) поширювання неправдивих чуток (ст. 1731) та ін.

У той же час запропонована класифікація прав та обов'язків громадян, закріплених в інформаційному законодавстві, дає підстави стверджувати, що юридичні гарантії забезпечення прав громадян на захист від шкідливої чи забороненої інформації потребують подальшого вдосконалення шляхом встановлення адміністративної відповідальності за такі діяння.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. *Марценюк О.* Заборонена інформація та її місце у системі інформаційних відносин // *Право України.* – 2006. – № 5. – С. 44-47. 3. Офіційний вісник України. – 2003. – № 5.– Ст. 263. 4. *Хазов Е.Н.* Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России. – Дис. ... канд.юрид.наук. – М., 1997. – 209 с. 5. <http://portal.rada.gov.ua/>. 6. <http://portal.rada.gov.ua/>.

О СОСТАВЛЯЮЩИХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГРАЖДАН КАК УЧАСТНИКОВ ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Червякова Е.Б.

Анализируются понятие и составляющие административно-правового статуса граждан в информационной сфере. Предлагается выделять такие права граждан в информационной сфере, как право : (а) на доступ к информации; (б) на свободное распространение информации; (в) на защиту от деструктивной (вредной) информации и (г) от запрещенной информации; (д) на защиту персональных данных и (е) охрану права на информацию. Выделяется обязанность предоставлять определенную информацию и соблюдать режим доступа к ней. Утверждается, что дальнейшее гарантирование права на информацию требует обеспечения прав граждан на защиту от вредной и запрещенной информации путем установления административной ответственности за такие деяния.

Ключевые слова: административно-правовой статус граждан в информационных отношениях, право на информацию, деструктивная (вредная) и запрещенная информация, персональные данные.

**ON COMPONENTS OF ADMINISTRATIVE LEGAL STATUS OF CITIZENS
AS PARTICIPANTS OF INFORMATIONAL RELATIONS**
Chervyakova E.B.

The analyzes the concept and components of the administrative and legal status of citizens in the informational sphere. It proposes to allocate such rights of citizens in this sphere, as the right to: (a) access to information, (b) the free flow of information, (c) protection against the destructive (harmful) information and (d) on the gap information, (e) the protection of personal data, and (e) the right to information. The article emphasizes the obligation to provide certain information and observe the mode of access. It also states that a further guarantee of the right to information requires that the rights of citizens to protection from harmful and forbidden information by establishing administrative responsibility for such acts.

Key words: administrative and legal status of citizens in the informational relationships, the right to information, destructive (harmful) and forbidden information, personal data.

Надійшла до редакції 17.01.2011 р.