

50 років. Однак здається, що особливе значення має дослідження проблеми посади, якою визначається спрямованість праці кожного службовця, його завдання, компетенція, форми і методи роботи. Будучи структурною ланкою апарату управління даного органу, посада забезпечує оформлення організаційно-правового стану службовців, за її допомогою закріплюються їх службові функції, ступінь участі у виконавчо-розпорядчій діяльності, взаємозв'язок з діяльністю інших службовців і всього органу в цілому, заходи заохочення і відповідальність.

О. Б. Червякова, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

Адміністративно-правовий статус громадянина в інформаційних відносинах

Конституція України 1996 року закріпила принцип верховенства права та положення про те, що права і свободи людини і громадянина визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції України). Одним із найважливіших конституційних прав особи є право на інформацію, що підтверджує намір України відповідати вимогам міжнародних принципів та стандартів з прав і свобод людини. Так, відповідно до ч. 2 ст. 34 Конституції України кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір. Таке право громадян кореспондується із обов'язком державних органів та посадових осіб надати їм відповідну інформацію, перш за все, ту, що визначена у ч. 4 ст. 29, частинах 2 та 3 ст. 32, ст. 40, ч. 2 ст. 50, ст. 57 та інших Конституції України. Реалізація зазначених прав може бути обмежена виключно 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 розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Очевидно, що право на інформацію має багатоаспектний характер і забезпечується низкою таких основних можливостей: а) доступу до інформації, яка реалізується через право кожного вільно її шукати та одержувати; б) обміну інформацією, яка реалізується через право її передавати та поширювати; в) виробництва інформації, яка реалізується через нормативні приписи про свободу творчості, розробку та впровадження інформаційних систем тощо.

Держава забезпечує публічно-правове регулювання інформаційних відносин в Україні, зокрема, шляхом прийняття законів, таких, як Закон України від 2 жовтня 1992 року «Про інформацію»¹, Закон від 21 січня 1994 року «Про державну таємницю»², від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян»³, від 16 листопада 1992 року «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»⁴, від 21 грудня 1993 року «Про телебачення і радіомовлення»⁵, від 13 липня 2000 року «Про державну статистику»⁶, від 23 вересня 1997 року «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»⁷ та інших, ратифікації міжнародних договорів, прийняття підзаконних нормативно-правових актів. При цьому О. О. Городов слушно звертає увагу на те, що норми інформаційного права регулюють далеко не всі, а найбільш важливі, принципові групи суспільних відносин, які мають суттєве значення для інтересів держави, суспільства та особистості. Це, перш за все, відносини, пов'язані із пошуком, одержанням, передачею, виробництвом, поширенням, перетворенням та споживанням інформації⁸.

Право громадян на інформацію реалізується, по-перше,

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 50.

² Там само. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

³ Там само. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

⁴ Там само. – 1993. – № 1. – Ст. 2.

⁵ Там само. – 1994. – № 10. – Ст. 43.

⁶ Там само. – 1992. – № 43. – Ст. 608.

⁷ Там само. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

⁸ *Городов О. А.* Основы информационного права России: Учебное пособие. – СПб: Юридический центр Пресс. – 2003. – С. 45.

шляхом їх звернення з інформаційними запитами до відповідних державних органів та їх посадових осіб, в яких міститься вимога про надання можливості ознайомлення з офіційними документами; про надання будь-якого офіційного документа незалежно від того, стосується цей документ громадянина особисто чи ні; про надання письмової або усної інформації стосовно діяльності органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з окремих питань (частини 1–3 ст. 32 Закону «Про інформацію», далі — Закону).

Другою формою реалізації права на інформацію є звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування, інших органів, підприємств, установ та організацій. Стаття 40 Конституції України надає право громадянам направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Таким чином, йдеться про особливий вид суспільних відносин — інформаційних. Врегульовані законом або такі, що склалися в результаті такого регулювання, зазначені відносини стають інформаційними правовідносинами.

До аналізу інформаційних правовідносин юридична наука звернулася не так давно. Існує декілька поглядів щодо визначення інформаційних правовідносин, їх змісту та структури. Так, В. О. Копилов розглядає інформаційні правовідносини як «врегульовані інформаційно-правовою нормою інформаційні суспільні відносини, сторони яких виступають як носії взаємних прав та обов'язків, встановлених та гарантованих інформаційно-правовою нормою»¹. М. М. Рассолов взагалі вважає, що «до інформаційно-правових відносин відносяться ті суспільні відносини, які відображені в нормах інформаційного права і регулюються ним»². В той же час автори інших робіт

¹ *Копылов В. А.* Информационное право: Учебник. – М.: Юрист. – 2002. – С.131.

² *Рассолов М. М.* Информационное право: Учебное пособие. – М.: Юрист, 1999. – С. 41.

у цій сфері, такі як І. Л. Бачило, В. М. Лопатін, М. О. Федотов, В. С. Цимбалюк, В. Д. Гавловський, В. В. Гриценко та інші, взагалі не дають визначення інформаційних правовідносин¹. На одну з причин цього вказує В. М. Лопатін, який вважає, що інформаційне право у сучасному стані є комплексною галуззю права, яка не має свого виокремленого предмета і в своєму подальшому розвитку має стати опорною галуззю для інших галузей законодавства². В той же час в Україні спостерігається виокремлення норм, які регламентують відносини в інформаційній сфері, тобто йдеться про формування інформаційного законодавства. Так, за деякими підрахунками зазначені конституційні положення набувають розвитку у 260 законах України та 260 постановах Верховної Ради України, 457 указах та розпорядженнях Президента України, 1370 постановах та розпорядженнях Кабінету Міністрів України та 1095 нормативних актах центральних органів виконавчої влади³.

Отже, можна стверджувати, що в інформаційній сфері існують певні відносини, які є об'єктом публічно-правового (державного) регулювання. У цих правовідносинах, як і в будь-яких інших, можна виділити суб'єктів, об'єкт та механізм правового регулювання. У контексті нашого дослідження актуальними є дві перші складові, які потребують більш ретельного розгляду.

Стаття 7 Закону про інформацію називає суб'єктами інформаційних відносин громадян України та інших держав, осіб без громадянства, юридичних осіб та державу Україна, а також інші держави. Залежно від ролевих функцій зазначених суб'єктів вони стають учасниками інформаційних відносин, серед яких ст. 42 Закону визначає таких основних, як автори, споживачі, поширювачі та зберігачі (охоронці) інформації. На думку В. О. Копилова,

¹ Бачило І. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: Учебник. – СПб: Юридический центр Пресс. – 2001; Основы информационного права Украины: Навчальний посібник // В. С. Цимбалюк, В. Д. Гавловський та ін. – К.: Знання, 2004; та ін.

² Лопатин В. Н. Информационно-правовой статус гражданина в административных правоотношениях // Административно-правовой статус гражданина. – М.: Институт государства и права РАН. – 2004. – С. 85.

³ Основы информационного права Украины: Навчальний посібник // В. С. Цимбалюк, В. Д. Гавловський та ін. К.: Знання, 2004. – С. 33.

учасників інформаційних правовідносин можна поділити на такі групи: виробники або створювачі інформації, в тому числі автори; володарі інформації (інформаційних об'єктів); споживачі інформації¹. Найчастіше у сфері державного управління громадяни вступають в інформаційні відносини як споживачі, оскільки їх діяльність, як правило, спрямована на пошук та одержання інформації, і для задоволення такої особливої або суспільної мети та інтересу вони наділені сукупністю певних прав та обов'язків, тобто відповідним правовим статусом².

Основні інформаційні права громадян закріплені у загальному вигляді у ст. 43 Закону, яка регламентує права всіх учасників інформаційних відносин. Стосовно громадян можна виділити такі права: право одержувати (виробляти, добувати), використовувати, поширювати та зберігати інформацію в будь-якій формі з використанням будь-яких засобів, крім випадків, передбачених законом; право на одержання інформації про діяльність органів державної влади, народних депутатів, органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації, а також такої, що стосується їх особисто. В той же час на підставі аналізу діючого законодавства основні інформаційні права громадян можна поділити на такі:

а) право на доступ до інформації, яке містить в собі правомочність шукати та отримувати інформацію будь-яким законним способом. При цьому загальним об'єктом правовідносин виступає будь-яка відкрита інформація, доступ до якої не обмежений статтями 32, 34 Конституції України, статтями 9, 23, 28, 30, 31, 46 Закону про інформацію, іншими законами України.

Зазначимо, що окремі об'єкти правовідносин, так само як і їх спеціальні суб'єкти, конкретизовані у низці законів. Так, відповідно до ст. 51 Закону від 23 травня 1991 року «Про освіту»³ вихованці, учні, студенти, курсанти, слухачі, стажисти, клінічні

¹ Копылов В. А. Информационное право: Учебник. – М.: Юрист. – 2002. – С. 132.

² Зазвичай під правовим статусом будь-якого суб'єкта правовідносин розуміють сукупність його прав та обов'язків. Див., наприклад: Общая теория прав человека // Отв. редактор Е. А. Лукашова. – М.: Изд-во НОРМА. – 1996. – С. 28.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1991 – № 34. – Ст. 451

ординатори, аспіранти, докторанти мають право на доступ до інформації в усіх галузях знань. Особливу увагу Закон (ст. 31) приділяє праву доступу громадян до інформації про них, яка складається із відповідних відомостей;

б) право на вільне поширення інформації будь-яким законним способом. Загальним об'єктом правовідносин тут виступає також будь-яка відкрита інформація, яка не завдає шкоди іншим учасникам інформаційних відносин і поширення якої не заборонено законом (зокрема, ст. 46 Закону про інформацію);

в) право на захист від шкідливої інформації. Загальним об'єктом правовідносин тут виступає інформація, поширення якої заборонено законом через шкоду, яка завдається внаслідок її поширення правам та законним інтересам людини і громадянина, створює загрозу її життю та здоров'ю тощо (ст. 46 Закону про інформацію).

Зазначені права реалізуються шляхом забезпечення доступу громадян до джерел інформації, тобто передбачених або встановлених законом носіїв інформації, які, зокрема, зберігають інформацію (ст. 26 Закону про інформацію). Порядок такого доступу до джерел інформації встановлюється законом.

Основні інформаційні обов'язки громадян у сфері державного управління у загальному вигляді закріплені у ст. 44 Закону про інформацію, в якій визначені обов'язки всіх учасників інформаційних відносин. Стосовно громадян можна зазначити такі: поважати інформаційні права інших суб'єктів; використовувати інформацію згідно із законом або договором (угодою); додержуватися вимог закону щодо одержання, використання, поширення та зберігання інформації; компенсувати шкоду, заподіяну при порушенні законодавства про інформацію. Разом з тим, аналіз деяких положень інформаційного законодавства дозволяє виділити певні обов'язки громадян у цій сфері:

а) надати певну інформацію як обов'язкову умову реалізації конституційних прав. Так, ст. 5 Закону «Про звернення громадян», ст. 32 Закону про інформацію, зокрема, визначають, що у зверненні (інформаційному запиті) має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина. Відсутність такої інформації тягне за собою визнання звернення анонімним і таким, що не підлягає розгляду;

б) додержуватися режиму доступу до інформації, тобто передбаченого правовими нормами порядку одержання, використання, поширення і зберігання інформації (ст. 28 Закону). Сюди, зокрема, відноситься обов'язок зберігати таємницю інформації з обмеженим доступом, яка одержана на законних підставах (відомості, що стосуються лікарської таємниці, грошових вкладів, усиновлення, листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень тощо, крім випадків, передбачених законом); обов'язок утриматися від використання інформації для закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини.

З урахуванням запропонованої класифікації прав та обов'язків громадян, закріплених в інформаційному законодавстві, можна виділити деякі проблеми при їх реалізації. Перш за все, на сьогодні ще не створені ефективні механізми реалізації зазначених конституційних прав і свобод людини і громадянина. У непоодиноких випадках у законодавстві встановлюються лише загальні гарантії і відсутні чіткі процедури реалізації конкретних прав і свобод. В той же час відомо, що відсутність юридичної регламентації процедурного порядку реалізації прав нерідко ускладнює громадянам їх здійснення¹. Наприклад, ч. 2 ст. 34 Конституції України гарантує кожному право вільно збирати інформацію. Що стосується державних органів, то громадяни мають право доступу до їх офіційних документів через інформаційний запит. У той же час законодавець не визначив, які документи слід вважати офіційними, а які — ні. Тому право на одержання такої інформації багато в чому залежить від розсуду посадових осіб.

Стаття 31 Закону про інформацію дає право громадянам на доступ до інформації про них, а також заперечувати її правильність, повноту, доречність тощо. Особливо яскраво, на нашу думку, реалізація зазначеного права відбувається під час розгляду скарг громадян. Так, ст. 18 Закону «Про звернення громадян» наділяє громадянина, який звернувся із скаргою до органів державної вла-

¹ Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. – М.: Наука. – 1976. – С. 109–110.

ди, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, посадових осіб, такими правами, спрямованими на забезпечення його доступу до інформації про нього, зібраної під час проведення перевірки скарги: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги. Проте зазначені права громадянина на доступ до інформації ніяк не кореспондуються із обов'язками зазначених органів та їх посадових осіб, які розглядають його звернення, передбачених ч. 1 ст. 15, ст. 19 Закону «Про звернення громадян».

Впадає в око і таке: не покладаючи на таких суб'єктів обов'язок забезпечити доступ громадян до інформації про них у зв'язку із перевіркою звернень, не передбачивши відповідної процедури, спрямованої на реалізацію зазначених прав громадян, законодавець, проте, зобов'язав відповідні органи та їх посадових осіб складати мотивовану постанову у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги. Отже, спостерігається порушення балансу між створенням умов для доступу громадян до інформації та її закритістю, що ускладнює можливість використання громадянами своїх конституційних прав в органах виконавчої влади.

Нарешті, не можна обминути й таке. Здійснення суб'єктивного права на інформацію забезпечується відповідними гарантіями, в тому числі і правовими, які серед іншого спрямовані на встановлення юридичної, зокрема, адміністративної відповідальності за порушення права громадян на інформацію. В той же час ст. 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення не обґрунтовано звужує можливість притягнення посадових осіб до відповідальності за неправомірну відмову в наданні інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, лише випадками, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до Законів «Про інформацію» та «Про звернення громадян». Між тим існує низка інших законів, які зобов'язують державні органи та їх посадових осіб своєчасно інформувати населення про загрозу виникнення або виникнення

надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, про забруднення оточуючого природного середовища та чинники, що негативно впливають на здоров'я населення, тощо (наприклад, ст. 32 Закону від 8 червня 2000 року «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру»¹, ст. 9 Закону від 25 червня 1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища»² та ін.). В той же час адміністративна відповідальність за порушення таких вимог закону не передбачена.

Значимо, що будь-яке обмеження права громадян на інформацію розглядається як інформаційне насильство, що потребує збалансування інтересів особистості, суспільства та держави в інформаційних правовідносинах. Якщо інтереси особистості у загальному вигляді визначені у ст. 34 Конституції України, то на сьогоднішній день інтереси суспільства та держави в інформаційно-правових відносинах на законодавчому рівні певним чином не визначено. Це ускладнює забезпечення можливості реалізації адміністративно-правового статусу громадян в інформаційних правовідносинах і вимагає комплексного підходу до розв'язання цього питання.

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337.

² Там само. – 1991. – № 41. – Ст. 546.