

ПРОПОЗИЦІЇ ДО ЗАКОНОДАВСТВА

Лопатін С. І.,

кандидат юридичних наук,
начальник інформаційно-технічного сектору
Державного науково-дослідного інституту
МВС України

УДК 34.096

Сфера інформаційних відносин: правове регулювання, проблемні питання

Період, який ми переживаємо, прийнято називати «інформаційною революцією» або часом становлення «інформаційного суспільства». В умовах швидкого становлення та розвитку інформаційних відносин виявляється неефективність системи захисту, обробки й раціонального використання накопиченого в нашій державі інформаційного ресурсу на тлі застарілих, колізійних, недосконалих законодавчих норм. Сьогодні непоодинокими є випадки, коли громадяни не можуть реалізувати своє право на інформацію, бо їм у цьому відмовляють органи влади, безпідставно надаючи їй статус конфіденційної. Хоча більшість демократичних країн забезпечують право людини і громадянина на доступ до інформації через прийняття відповідних законів. Метою даної статті є внесення пропозицій щодо вдосконалення існуючого нормативно-правового забезпечення інформаційних прав громадян.

Важливою проблемою в законодавчій регламентації інформаційних відносин на сьогодні залишається існування значних недоліків та суперечностей. Це пов'язано з факторами як суб'єктивного, так і об'єктивного характеру. По-перше, у зв'язку з тим, що різні закони та підзаконні акти, що регулюють суспільні відносини об'єктом яких є інформація, приймались у різні часи без узгодження понятійного апарату. Тому вони мають ряд термінів, які недостатньо коректні або в загалі не мають чіткого визначення свого змісту. Наприклад, це стосується таких понять як «інформація», «таємна інформація» і Період, який ми переживаємо, прийнято називати «інформаційною революцією» або часом становлення «інформаційного суспільства». В умовах швидкого становлення та розвитку інформаційних відносин виявляється неефективність системи захисту, обробки й раціональтаємниці», «документ» і «документована інформація», «інформаційна технологія» тощо. Термінологічні неточності та різне тлумачення таких понять приводить до неоднозначного їх розуміння і застосування на практиці. По-друге, значна кількість законів та підзаконних нормативно-правових актів в сфері інформаційних відносин, суперечності у регулюванні певних суспільних відносин різними актами значно ускладнює їх практичне застосування в конкретних адміністративних правовідносинах. По-третє, частина положень правових актів є застарілою в умовах становлення та розвитку інформаційного

суспільства. По-четверте, недостатньо розроблені юридичні механізми реалізації і захисту права на інформацію.

Погоджуємось з думкою Т. В. Гамана, що «в першу чергу законодавцю варто попрацювати над усуненням недоліків та неточностей у сучасному інформаційному законодавстві України: встановити чітку ієрархічну єдність законів; кодифікувати велику кількість існуючих законів та підзаконних актів; узгодити понятійний апарат, виправити термінологічні неточності; концептуально узгодити нові правові акти в сфері суспільних інформаційних відносин із раніше прийнятими» [1, с. 275].

Прийняття Закону України «Про інформацію» [2] започаткувало розвиток і становлення інформаційного законодавства в Україні. Хоча цей правовий акт є основоположним щодо гарантування реалізації права на інформацію, водночас окремі його норми є досить дискусійними. Звичайно, однією з причин є те, що даний Закон морально застарів. Він був прийнятий ще до прийняття Конституції України, тому об'єктивно на сьогодні, навіть із значними змінами і доповненнями, не в змозі врегулювати існуючі відносини в інформаційній сфері. Суттєвим недоліком є те, що Закон не охоплює всіх найважливіших питань, пов'язаних з інформацією, тому більшість складних проблем інформатизації та захисту інформації залишаються за його межами.

Позитивним в Законі України «Про інформацію» є встановлення переліку основних видів інформації, до яких віднесено статистичну, соціологічну, правову, масову інформацію про особу, про діяльність державних органів влади та місцевого самоврядування, інформацію довідково-енциклопедичного характеру. Однак, закріплена класифікація не є універсальною, що підтвердила практика застосування Закону. Так, науково-технічна інформація регламентована окремим законом, екологічна – на рівні галузевого законодавства, геологічна – на підзаконному рівні. Отже, погоджуємось з думкою О. В. Кохановської, що необхідно більш детально та розважливо підійти до розробки чіткої державної класифікації типів інформації, в яких би враховувався як зміст інформації, цільове призначення, так і можливі соціальні, цивільно-правові наслідки її доступності, або обмеження допуску до неї. При цьому повинні враховуватись економічні фактори [3, с. 86].

Не дивлячись на те, що інформаційні ресурси, відповідно до 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, законодавство не містить вичерпного переліку відомостей, що належать до інформації з обмеженим доступом та відкритої інформації. Хоча зазначений закон містить норму щодо обов'язкового дотримання законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, та недопущення необґрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом. Відсутність критеріїв віднесення інформації до конфіденційної інформації та вичерпного переліку таких відомостей у законі дозволяє суб'єктам інформаційної діяльності обмежувати доступ до інформації на свій розсуд. А це є серйозною перешкодою для здійснення громадянами своїх прав на доступ до інформації. Таким чином, хоча законодавством передбачена гарантія прав громадян на інформацію, механізм доступу до неї потребує удосконалення. Свідченням цього є скарги громадян на відмову у задоволенні запитів на відповідну інформацію до органів вищого рівня чи суду. Тому, однією з важливих передумов вдосконалення нормативного забезпечення права на інформацію є чітка регламентація режимів доступу до інформації.

Сфера інформаційних відносин: правове регулювання, проблемні питання

Важливою проблемою Закону України «Про інформацію» є недосконалість норм щодо інформаційних запитів як одного із джерел офіційної інформації. Зокрема, встановлено надто великий термін розгляду і неточний перелік осіб, що зобов'язані відповідати на інформаційні запити. Так, наприклад, за чинною редакцією Закону органи місцевого самоврядування можуть досить легко відмовити у наданні інформації лише через те, що вони не включені до переліку осіб, які зобов'язані це робити. Така ж проблема існує також щодо прокуратури, Конституційного Суду. Окрім того, залишається невирішеним питання щодо подачі інформаційних запитів до приватних юридичних осіб (зокрема, щодо отримання екологічної інформації).

Також важливою проблемою даного Закону можна назвати і присвоєння грифу обмеженого доступу до документів. Не є таємницею, що сьогодні існує багато труднощів у сфері доступу громадян до інформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зазначеними органами іноді неправомірно застосовуються грифи обмеження доступу до інформації, фактично відмовляючи у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим режимом доступу.

Згідно з пунктом 307 Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1722 (2005 р.) про виконання обов'язків та зобов'язань Україною, слід терміново розсекретити незаконно утаємничені нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Генеральної Прокуратури та інших органів влади, що приховані під незаконними та неконституційними грифами «Не для друку», «Опублікуванню не підлягає» та «Для службового користування» [4]. Як стверджують правозахисники, за такими актами, як правило, приховуються зловживання владою та додаткові пільги посадовим особам, від яких пізніше очікувалось прийняття тих чи інших рішень.

Доступ до інформації, якою володіють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, та до інформації про процес прийняття ними рішень залишається ускладненим. З огляду на це, вважаємо, що акти, які дійсно містять державні секрети, повинні бути віднесені до державної таємниці відповідно до Закону України «Про державну таємницю», а інші необхідно відкрити для суспільства. Що стосується так званої інформації «Для службового користування», вважаємо, що вона може носити закритий характер лише у випадку внесення змін до законодавства. З огляду на це, необхідним є визначення в Законі України «Про інформацію», нарівні з конфіденційною та таємною інформацією, правового режиму інформації «для службового користування». Саме на законодавчому рівні повинне бути передбачене поняття такої інформації, які відомості можуть становити її зміст, а також режим доступу до такої інформації. Лише в такому випадку громадянин, реалізуючи право на інформацію, зможе визначити, чи дійсно правомірним з боку суб'єкта владних повноважень є заборона доступу до певних відомостей.

Вважаємо, що в Законі «Про інформацію» необхідно конкретизувати положення ст. 32 Конституції України, де сказано, що «кожен громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею». Обов'язки цих органів повинні бути дуже чітко і детально позначені з тим, щоб зводити до мінімуму можливості порушення прав громадян та свавілля з боку посадовців.

Юридичною гарантією дотримання ст. 32 Конституції України може виступати відповідальність посадових та службових осіб, в тому числі кримінальна. Так, вважаємо доречним внести до Кримінального кодексу України окрему статтю, яка б передбачала склад злочину у вигляді відмови в наданні громадянину ін-

формації, що стосується його прав та свобод, або надання неповної чи явно неправдивої інформації. Звичайно, такі діяння, щоб бути об'єктом кримінально-правової охорони, повинні заподіяти особі певну шкоду, пов'язану причинно-наслідковими зв'язками із самим діянням. Слід зазначити, що подібна норма уже введена в Кримінальний кодекс Російської Федерації.

Враховуючи існування значних суперечностей в Законі України «Про інформацію», вважаємо необхідним на сьогодні викладення його в новій редакції, з урахуванням міжнародних стандартів та практики зарубіжних країн. Сьогодні, на виконання Плану заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи Міністерством юстиції підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (нова редакція) [5]. Завданням вказаного проекту Закону є вдосконалення урегулювання суспільних відносин у галузі інформації, чітке врегулювання режиму доступу до інформації, спрощення доступу до інформації тощо. Проектом Закону визначено: загальну термінологію законодавства у галузі інформації; види інформації, зокрема, за режимом доступу; порядок здійснення запитів на інформацію; порядок і умови доступу до інформації; порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації стосовно доступу до інформації; порядок надання інформації за запитами за плату; засади встановлення нагляду за забезпеченням конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації. Вважаємо, що прийняття Закону України «Про інформацію» в новій редакції сприятиме покращенню ситуації щодо реалізації права на інформацію.

Актуальною сьогодні є розробка та впровадження нових законодавчих актів, спрямованих на врегулювання статусу суб'єктів інформаційних відносин в мережі Інтернет. Сьогодні не існує норм, які б зобов'язували органи державної влади та органи місцевого самоврядування оприлюднювати певну офіційну інформацію в Інтернеті. Проте, за допомогою Інтернету держава може здійснювати інформування громадян, істотно просунувши формування інформаційного суспільства в Україні. Проте, цьому заважає декілька чинників. Сюди можна віднести і нерозуміння технологій, і необхідність додаткового фінансування та створення інформаційних систем в органах державної влади тощо. І поки не будуть нормативно визначені умови надання державних інформаційних ресурсів через Інтернет, питання визначення їх вартості, зобов'язання державних органів щодо інформування громадян буде стримуватися.

Основними засадами розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки, затвердженими Законом України від 9 січня 2007 року, передбачено підготовку та прийняти Інформаційного кодексу України [6]. Прийняття такого кодифікованого акту може стати ефективним способом вдосконалення діючого законодавства в сфері доступу до інформації.

Одна з основних причин того, що в Україні досі немає Інформаційного кодексу полягає в тому, що немає політичної волі щодо його прийняття. Про це, зокрема, зазначали й учасники круглого столу на тему «Проблеми кодифікації інформаційного законодавства України», який відбувся 4 червня 2009 року в Інституті законодавства Верховної Ради України [7]. Сьогодні проекту Інформаційного кодексу не існує, хоча вже тривалий час над його розробкою працюють у Державному комітеті телебачення і радіомовлення спільно з Міністерством юстиції України, Національною радою з питань телебачення і радіомовлення, науковцями.

При розробці Кодексу необхідно чітко визначати: суб'єкти і об'єкти інформаційних відносин; правовий статус учасників таких відносин. Кодекс може складатися із двох частин: Загальних положень та Особливої частини. Загальна частина повинна включати основи правового регулювання інформаційної

Сфера інформаційних відносин: правове регулювання, проблемні питання

сфери: завдання; визначення основних понять і системи правового регулювання; сутність інформаційних відносин; основні принципи інформаційних відносин; зміст державної політики у сфері інформаційних відносин та інформатизації; перелік суб'єктів (учасників) і об'єктів інформаційних відносин. Окремо слід приділити увагу регламентації права на інформацію, його змісту, гарантіям та механізму реалізації та захисту. Що стосується Особливої частини, вона повинна визначати особливості інформаційних відносин в окремих сферах. Крім того, особливу увагу необхідно приділити питанням інформації з обмеженим доступом, її видам, порядку встановлення тощо.

Важливе значення має вдосконалення законодавства щодо обов'язків органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб забезпечувати доступ до інформації. Так, чинне законодавство забороняє державним службовцям відмовляти у наданні інформації фізичним та юридичним особам, надання якої передбачено правовими актами. Так, Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 2005 р. 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» [8]. Зазначений закон, проте, не визнає правопорушенням не оприлюднення державними службовцями та іншим суб'єктами корупційних діянь відомостей, необхідність оприлюднення яких передбачено правовими актами. Дана прогалина також потребує усунення.

Недосконалість чинного законодавства виявляється і в положеннях Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), які застосовуються до порушників – не суб'єктів корупційних діянь. Стаття 212-3 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення права на інформацію: неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про звернення громадян» та «Про доступ до судових рішень», тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [9]. Зважаючи на відносно невеликий розмір штрафу і незрозумілий порядок його стягнення, можливість притягнення до відповідальності посадової особи малоімовірна. З огляду на це, потребує вдосконалення порядок накладення даного виду стягнення. Крім того, вважаємо необхідним збільшити розмір штрафних санкцій за відповідний проступок.

Крім того, в даній статті не передбачено жодних санкцій за порушення обов'язку органів державної влади, місцевого самоврядування тощо оприлюднювати певні відомості. 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 неоприлюднення інформації, оприлюднення неповної інформації стає передумовою для зловживань посадовців. Проте, варто зазначити, що встановленню відповідальності за неоприлюднення інформації має передувати визначення переліку відомостей, що мають бути обов'язково оприлюднені, з чітким відмежуванням їх від інформації, доступ до якої обмежується на встановлених законодавством підставах.

На сьогодні, з метою вдосконалення правових актів в інформаційній сфері, повинна бути розроблена стратегія та концепція реформування відповідного

законодавства, яка має відображати цілісне, системне бачення нашого інформаційного простору в єдності всіх його елементів, форми та засоби реалізації інформаційних прав, відповідальність за порушення обов'язків в даній сфері органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами. На думку О. В. Кохановської Концепція розвитку інформаційних відносин повинна містити положення щодо правової основи єдиного інформаційного простору України і забезпечення інформаційної безпеки; законодавче забезпечення формування та розвитку єдиного інформаційного простору; основні принципи захисту інформації та забезпечення інформаційного простору; основні напрямки державної політики формування і розвитку єдиного інформаційного простору України; проблеми формування та використання інформаційного простору в інтересах органів державної влади [3. с. 80, 82].

Важливе значення в інформаційній сфері має захист захисту інформації, протидія її неконтрольованому витоку. Єдиним ефективним засобом такого захисту на сьогодні є віднесення інформації до числа інформації з обмеженим доступом. Однак, законодавча обмеженість кола такої інформації відкриває значне поле для зловживань. З огляду на що, на сьогодні потребує чіткого визначення випадки обмеження загального доступу до інформації, відповідальних осіб в даній сфері, відповідальність та випадки надання доступу до такої інформації.

Особливе значення має захист інформації про особу. Вважаємо, що особа має право визначати, яка інформація про нього персонального характеру може бути доступна для інших осіб, і для кого саме. І хоча в ст. 23 Закону України «Про інформацію» мова йде про персональні дані громадян і встановлюється для приватної інформації певний правовий режим, вважаємо, що необхідно детальніше регламентувати ці питання на законодавчому рівні.

На сьогодні існує потреба в розвитку нових напрямків державної інформаційної політики, зокрема, не останнє місце займає реформування інформаційного законодавства з урахуванням міжнародних стандартів. Перші кроки у цьому напрямі вже зроблено. З метою забезпечення належного виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи, досягнення відповідності політичній складовій Копенгагенських критеріїв щодо набуття членства в Європейському Союзі та беручи до уваги рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи, Указом Президента України від 20 січня 2006 року № 39/2006, було затверджено План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи. Пунктом 3 вказаного Плану заходів передбачено створення умов для забезпечення плюралізму у висвітленні засобами масової інформації процесів та подій, що відбуваються в Україні та за її межами [10].

Отже, з огляду на наявність значних проблем щодо реалізації права на інформацію в Україні, безспірним є необхідність вдосконалення існуючого законодавства в цій сфері, приведення його до міжнародних стандартів та практики розвинутих країн світу. Законодавство повинно сприяти реалізації права на інформацію й інформаційну діяльність за допомогою чітко визначених процедур.

Реформування законодавства в сфері реалізації права на інформацію, на нашу думку, має відбуватись поетапно. Спочатку необхідно визначити загальну концепцію реформування законодавства в інформаційній сфері, визначити її основні та пріоритетні завдання. Далі потрібно прийняти нову редакцію базового Закону України «Про інформацію» та внести відповідні зміни до законодавства в цій сфері. Лише після цього можна проводити систематизацію шляхом прийняття Інформаційного кодексу, який врегулював би основні питання доступу до інформації та реалізації інформаційних прав.

Сфера інформаційних відносин: правове регулювання, проблемні питання

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гаман Т. В. Проблемні питання нормативно-правового забезпечення інформаційної діяльності органів державного управління (регіональний аспект) / Т. В. Гаман // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – с. 272–276.
2. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
3. Кохановська О. В. Правове регулювання у сфері інформаційних відносин: монографія / Кохановська О. В. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2001. – 212 с.
4. Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1722 (2005 р.) про виконання обов'язків та зобов'язань Україною // [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
5. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (нова редакція) Україною // [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
6. Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 9 січня 2007 року // Відомості Верховної Ради України – 2007 – № 12 – Ст. 102.
7. Науковці й експерти: Інформаційний кодекс України на часі Україною // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/news/2009-06-04/46031>.
8. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
9. Про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1123.
10. План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України: Указ Президента України від 20 січня 2006 року № 39/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 4. – Ст. 143.

Лопатін С. І. Сфера інформаційних відносин: правове регулювання, проблемні питання

Автор статті шляхом аналізу наявного інформаційного законодавства розкриває необхідність розробки та впровадження нових законодавчих актів, спрямованих на врегулювання інформаційних відносин.

Ключові слова: інформаційні відносини, типи інформації, доступ до інформації, інформаційний запит, державна таємниця.

Лопатин С. И. Сфера информационных отношений: правовое регулирование проблемные вопросы

Автор статьи путем анализа существующего информационного законодательства раскрывает необходимость разработки и внедрения новых законодательных актов, направленных на урегулирование информационных отношений.

Ключевые слова: информационные отношения, типы информации, доступ к информации, информационный запрос, государственная тайна.

Lopatin A The sphere of information relations: the legal regulation, the problematic issues

The author of article through analysis of existing legislation's information reveals the need for develop and introduce new legislation aimed at resolving the informational relations.

Key words: information relationships, the types of information, access to information, information request, a state secret.