

Шапіро Вікторія,

аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та

фінансово-економічної безпеки

Сумського державного університету

УДК 342.95:340.111.5/316.774(477)

Адміністративно-правовий статус

громадянина України, як суб'єкта інформаційних правовідносин

Сьогодні зважаючи на рівень розвитку соціально-політичних та державотворчих процесів основну роль в них відводиться як громадянському суспільству в цілому, так і окремій особі – громадянину – зокрема. Громадянське суспільства, як основа формування правової держави, є системою взаємодії рівноправних і в той же час вільних громадян України, що формується на засадах добровільності. Формування такої система відбувається в межах права, а також не повинно піддаватися впливу з боку держави, яка має лише створювати умови для вільного розвитку вказаної системи. В свою чергу відбувається взаємозв'язок між громадянами і державою, що базується на законодавчому закріпленні прав, свобод та певних обов'язків. Виникнення правовідносин у сфері державного управління характеризується наявністю зв'язків між державою та громадянином, що базуються на законодавчому закріпленні прав, свобод та обов'язків громадян, а також прав і обов'язків представників державних органів. Це визначає основи адміністративно-правового статусу громадянина України. В свою чергу, одержання громадянами інформації від державних органів, є основою виникнення адміністративно-правових відносин з органами державної влади, що потребують належного правового регулювання.

Окремі аспекти проблематики адміністративно-правового статусу громадянина та реалізації їх права на інформацію досліджували такі вчені, як: І. Бойко, О. Дем'янчук, В. Новосьолова, М. Лазарев, , О. Скакун, М. Строгович, Є. Додін, Л. Коваль, А. Марущак, І. Пахомов, Г. Петров, Р.Романов, Ю. Тихомиров, В. Цветков, П. Шляхтун, Ю. Якимов та ін.

Зважаючи на суттєві зміни в законодавчій базі України, яке регулює суспільні відносини щодо інформації, слід зазначити, що сьогодні велика кількість наукових досліджень щодо питань правового регулювання права громадян на одержання інформації, зокрема від органів державної влади, вже не відповідає вимогам чинного законодавства. З огляду на це, вважаємо за необхідне провести дослідження особливостей правового регулювання адміністративно-правового статусу громадянина, як суб'єкту інформаційних правовідносин, відповідно до чинного законодавства.

Метою цієї статті є дослідження основних засад правового регулювання адміністративно-правового статусу громадянина України, як суб'єкту інформаційних правовідносин, а саме в процесі реалізації права на одержання інформації. Відповідно до поставленої мети основними завданнями дослідження є наступні:

- дослідження правових основ адміністративно-правового статусу громадянина;
- розкриття змісту права громадянина на одержання інформації;
- дослідження основних положень чинного законодавства України, що регламентують право громадян на доступ до інформації, розпорядниками якої виступають органи державної влади.

Громадянське суспільство у вітчизняних та зарубіжних літературних джерелах визначається як таке, що має розвинені економічні, політичні, духовні та інші відносини та зв'язки, а також взаємодіє з державою й функціонує на засадах демократії та права. Побудова громадянського суспільства має на меті суспільний розвиток, як засіб всебічного забезпечення інтересів, прав і свобод людини і громадянина [1, с. 108].

Взаємний зв'язок держави і громадського суспільства базується на законодавчому закріпленні прав та обов'язків громадян України. Реалізація ними своїх прав та свобод, а також покладених на них обов'язків у сфері державного управління є основою виникнення адміністративно-правових відносин з органами державної влади. Таким чином, в державно-управлінських відносинах, що регулюються нормами адміністративного права, місце громадянина та його роль можна визначити, посилаючись на законодавче закріплення його прав, свобод та обов'язків у сфері владних відносин з державою, що має назву адміністративно-правового статусу громадянина України.

Конституцією України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР встановлено, що людина, її права й свободи є найвищою цінністю. Саме тому визнання, дотримання і захист прав, свобод людини і громадянина є обов'язком держави. Конституційні положення є вихідними для адміністративно-правового статусу громадян. Правове регулювання адміністративно-правового статусу громадян здійснюється відповідно до Конституції України, Законів України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ, «Про громадянство України» від 18.01.2001 р. № 2235-ІІІ, «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 № 987-ХІІ, «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 № 2460-ХІІ, «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 № 1023-ХІІ тощо.

Законодавче закріплення адміністративно-правового статусу громадянина відсутнє. Натомість, зазначимо, що адміністративно-правовий статус громадянина являє собою комплекс його прав і обов'язків в адміністративно-правових відносинах. Такі відносини виникають у громадянина в процесі взаємодії з іншими суб'єктами – такими, як органи державної влади, державні і недержавні організації, підприємства, установи, об'єднання, посадови особи таких органів і організацій, суди тощо.

При цьому окрім прав, свобод і обов'язків громадян в сфері адміністративно-правових відносин, адміністративно-правовий статус характеризується і наявністю певних гарантій реалізації наданих громадянину прав, свобод і обов'язків в сфері державного управління. Такі гарантії реалізації прав, свобод і обов'язків та механізм їх забезпечення закріплені Конституцією України, нормами різних галузей права, в тому числі адміністративно-правовими нормами.

Адміністративно-правовий статус громадянина України є складовою частиною його загального правового статусу, встановленого Конституцією України, Законом України «Про громадянство України» від 18.01.2001 р. та іншими законодавчими актами України [2, с. 42].

Можливість реалізації особою наданих їй Конституцією та іншими законами України прав і свобод забезпечується шляхом участі цієї особи у відносинах з державою в сфері державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яким делеговані адміністративно-правові повноваження із забезпечення реалізації прав громадян [3, с. 36].

Вивчаючи адміністративно-правовий статус індивідуального суб'єкта важливо зазначити, що це є правовим положенням особи у її відносинах із державними органами, врегульоване нормами адміністративного права [4, с. 18]. Адміністративно-правовий статус громадянина України встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності.

Зважаючи на вище сказане, зазначимо, що адміністративно-правовий статус громадянина є комплексом його прав, свобод і покладених на нього обов'язків, а також гарантій реалізації наданих прав, свобод і обов'язків у відносинах з державними органами, що регулюються нормами адміністративного права.

В інформаційній сфері одним з основних прав громадян України є право на інформацію, яке закріплено в законах та підзаконних нормативних актах. Основним джерелом, яке регламентує це право, є Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР, відповідно до ст. 34 якої кожен має право вільно

збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Важливим також є положення ст. 32 Конституції України, відповідно до якого не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини

Однак Основний Закон дає загальне визначення права на інформацію. Розкриття питання щодо одержання громадянами інформації, в тому числі і від органів влади, можна знайти в Законах України, зокрема Законі України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-ХІІ та «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР, в яких визначається віднесення інформації до різних її видів, порядок одержання інформації та оскарження громадянами відмови у наданні інформації.

Зміст права громадян на одержання інформації складається з цілого ряду правомочностей, серед яких право на доступ до документів, інформаційних ресурсів та систем, право здійснювати запити, адресовані органам влади, а також знайомитися і отримувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію про їх діяльність, зокрема доступ до офіційних документів, можливість отримувати інформацію через засоби масової діяльності, наукових праць, через всевітньо відому глобальну мережу Інтернет.

Реалізацією права є втілення норм права у практичних діях суб'єктів правовідносин (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, громадян та ін.) [5, с. 447]. Формами реалізації інформаційних прав є додержання, виконання, використання, а також застосування норм інформаційного права. Ефективність реалізації права громадянами на одержання інформації забезпечується безпосереднім закріпленням в чинному законодавстві принципів інформаційних правовідносин. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про інформацію» такими принципами є гарантованість права на інформацію; відкритість,

доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Відповідно до чинного законодавства кожний учасник інформаційних правовідносин для забезпечення своїх прав, свобод та законних інтересів має право на одержання інформації, яка стосується його особисто, що передбачено ст. 11 Закону України «Про інформацію». Таким чином кожна особа має право ознайомлюватися з будь-якою зібраною про неї інформацією в органах державною влади, місцевого самоврядування, установах, організаціях. В той же час така інформація не повинна бути державною або іншою таємницею, захищеною законом. Ст. 9 зазначеного Закону також регламентується право на вільне одержання відомостей, що є необхідними для громадян України, юридичних осіб та державних органів для реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів, шляхом створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації.

Національне законодавство встановлює, що громадяни України мають право звертатися до державних органів з метою ознайомлення з інформацією, а отже вимагати надання будь-якого офіційного документа, незважаючи на те, стосується такий документ його особисто чи ні, окрім випадків передбачених Законом. Отримання такої інформації носить форму інформаційного запиту. На сьогодні правове регулювання запиту на інформацію здійснюється відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Відповідно до нього запитом на інформацію є прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. При цьому публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в 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, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Закон «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що 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. Запит на інформацію може бути або індивідуальним, або ж колективним і подається в різних формах: усній, письмовій чи ін. (наприклад, поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» регламентує, що 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. В такому разі постає проблема реалізації громадянами України права на доступ до публічної інформації, адже правове забезпечення комунікації між органами державної влади та громадянами сьогодні не досягло належного рівня. Це пояснюється тим, що запити, а також і звернення громадян у вигляді заяв, пропозицій тощо, не мають юридичної сили в правовому полі, що порушує право на поширення інформації будь-якими засобами. Якщо звернулися до Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV, в ст. 6 чітко зазначено, що для електронного документу, в т.ч. це стосується і звернень, запитів на інформацію, обов'язковим реквізитом є електронний підпис. В такому разі, звернення через веб-сайт та електронну пошту без електронного підпису не є електронними документами, на які державні органи відповідати не мають права.

Законодавством встановлені строки надання відповіді на запити. Так, розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. Якщо ж 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. Строк надання інформації на запит може бути продовжений розпорядником до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, але ж 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. Якщо ж задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач повинен відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. При наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується. В той же час можливо виникнення чимало ситуацій, коли один і той же запитувач інформації може подавати не одноразово запит для одержання інформації частинами, коли інша особа для отримання публічної інформації має сплачувати за друк та копії документів. В такому випадку це питання є проблемним.

Відповідно до Роз'яснення Міністерства юстиції України «Закон України «Про доступ до публічної інформації»: інформаційний прорив в Україні» розпорядник інформації в певних випадках має право відмовити в задоволенні запиту. Такими випадками можуть бути наступні: коли

розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти такою інформацією; коли запитувана інформація належить до категорії інформації з обмеженим доступом; коли особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком; також коли запитувачем не дотримуються вимоги до запиту на інформацію. В разі, якщо розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

До порушень законодавства про доступ до публічної інформації, за які особи несуть відповідальність, належать:

- ненадання відповіді на запит;
- ненадання інформації на запит;
- безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію;
- неоприлюднення 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.

В разі, якщо особа вважає, що її права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, має 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 України «Про доступ до публічної інформації».

Проведений аналіз положень чинного законодавства щодо питань одержання громадянами України інформації за запитами від органів державної влади свідчить про те, що на шляху розвитку належної інформаційної системи та вдосконалення рівня розповсюдження інформації, в т.ч. інформування населення про роботу таких органів, а також надання необхідної інформації її запитувачам, розроблено чимало нормативно-правових актів, що сьогодні є чинними. Зважаючи на поширення електронних комунікацій між органами державної влади та громадянами, потребує вирішення питання щодо правового забезпечення таких комунікацій, адже законодавством встановлено порядок електронного документообігу, а його реалізація залишається проблемною для великої кількості громадян. Проблемними також є і розглянуте питання сплати за одержання публічної інформації. Порушення права громадян на одержання інформації у випадку, коли органи державної влади або місцевого самоврядування відповідають на запити, можуть стосуватися наступних випадків: надання іншої інформації, а не тієї, що запитується, відмови в наданні інформації з пропозицією звернення по неї в інший орган, який має її надати, хоча інформація наявна в органі, до якого було подано інформаційний запит, відмови в наданні інформації, тому що вона є власністю відповідного органу, а також відмови на підставі, що відсутні можливості для виготовлення копій. Отже, незважаючи на внесення змін та прийняття нових нормативно-правових актів щодо реалізації громадянами права на одержання інформації, на сьогоднішній день залишаються невирішеними чимало проблемних питань.

На нашу думку, зважаючи на розвиток інформаційної системи в нашому суспільстві з кожним днем гостріше постає питання рівня реалізації права громадянина на одержання інформації, в т.ч. і від органів державної влади. Не вирішення деяких проблемних питань на рівні національного

законодавства може призвести до порушень такого права. Розв'язання таких проблем можливо шляхом удосконалення процесів реалізації права громадянина на одержання інформації за допомогою законодавчого закріплення, яке б чітко регламентувала всі питання, що на сьогодні є проблемними. Вирішення даного завдання допоможе удосконаленню рівня розвитку суспільства в інформаційній сфері.

Список використаних джерел

1. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XVII регіональної науково-практичної конференції, 3-4 лютого 2011 р. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2011. – 392 с.
2. Ведерніков Ю.Л., Адміністративне право України: навчальний посібник / Ю.Л. Ведерніков, В.К. Шкарупа. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 336 с.
3. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина: навч. посіб. / [Ієрусалімова І.О., Ієрусалімов І.О., Павлик П.М., Удовенко Ж.В.]. – К.: Знання, 2007. – 223 с.
4. Ківалов С.В. Адміністративне право України: навчально-метод. посіб. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Вид. друге і доп. – Одеса: Юридична література, 2002. – 312 с.
5. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів / П.П. Шляхтун. – К.: Либідь, 2005. – 568 с.

Шапіро В.С. Адміністративно-правовий статус громадянина України, як суб'єкта інформаційних правовідносин

Автор досліджує правові основи адміністративно-правового статусу громадянина, зміст права громадянина України на одержання інформації, а також основні положення чинного законодавства України, що регламентують

право громадян на доступ до інформації, розпорядниками якої виступають органи державної влади.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус громадянина України; право на одержання інформації; право на доступ до публічної інформації; порушення права на доступ до публічної інформації.

Шапиро В.С. Административно-правовой статус гражданина Украины, как субъекта информационных правоотношений

Автор исследует правовые основы административно-правового статуса гражданина, содержание права гражданина Украины на получение информации, а также основные положения действующего законодательства Украины, регламентирующие право граждан на доступ к информации, распорядителями которой выступают органы государственной власти.

Ключевые слова: административно-правовой статус гражданина Украины; право на получение информации; право на доступ к публичной информации; нарушение права на доступ к публичной информации.

Shapiro V.S. Administrative legal status of citizen of Ukraine, as the subject of legal information

The author examines the legal basis of administrative legal status of citizen, the content of the rights of citizens of Ukraine to receive information and a summary of the current Ukrainian legislation regulating the right of citizens to access information, which are the stewards of the public authorities.

Key words: administrative legal status of citizen of Ukraine; the right to information; the right of access to public information; violation of rights of access to public information.

Шапіро В. С. Адміністративно-правовий статус громадянина України як суб'єкта інформаційних правовідносин / В. С. Шапіро // Публічне право. — 2012. — № 4 (8). — С. 77–83.