

УДК 659.3:342.72/.73

Н. М. Тимченко, Державна податкова служба в Сумській області

ПЕРСПЕКТИВИ ВВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ ІНСТИТУТУ ІНФОРМАЦІЙНОГО ОМБУДСМАНА

У статті проаналізовано створення, моделі та доцільність існування інституту інформаційного омбудсмана, проаналізовано доцільність та перспективи введення цього органу в Україні. Запропоновано власну концепцію створення та розвитку даного інституту.

Ключові слова: доступ до публічної інформації, право громадян на інформацію, інформаційний омбудсман, Уповноважений Верховної Ради з питань інформації, розпорядники інформації.

Постановка проблеми. Право на доступ до публічної інформації в сучасному інформаційному суспільстві є одним із ключових конституційних прав людини. Так, Конституція України зазначає, що “кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення, кожний 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” [1]. З прийняттям Верховною Радою України 13 січня 2011 року Закону України “Про доступ до публічної інформації” № 2939-VI в Україні було сформовано правовий механізм доступу до публічної інформації. Проте, на жаль, даний Закон не сформував реальні механізми захисту громадянами свого права на інформацію.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. При написанні даної статті використовувались наукові праці українських та зарубіжних вчених Д. О. Авдєєва, І. Л. Бачило, Т. В. Гамаша, Р. Головенка, О. Дем’янчук, О. В. Кохановської, О. В. Марцеляк, О. В. Нестеренко та ін.

Мета статті. Доступ громадян до інформації є не тільки реальним засобом контролю суспільства за діяльністю органів влади, а й одним із основоположних особистих немайнових прав громадян. Одним із дієвих механізмів дотримання прав громадян на інформацію є інститут спеціального (інформаційного) омбудсмана, ефективність і доцільність існування якого доведена в таких демократичних, розвинутих країнах, як Австралія, Великобританія, Ірландія, Канада, Македонія, Німеччина, Сербія, Словенія, Угорщина та інших.

В Україні прийняття Верховною Радою України Закону України “Про доступ до публічної інформації” № 2939-VI вперше в історії

сформувало правовий механізм доступу до публічної інформації, але, на жаль, так і не було вирішено питання дієвого механізму захисту прав, гарантованих у цьому Законі. Хоча сам законопроект спочатку передбачав створення спеціального підрозділу в межах секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та наділяв самого Уповноваженого додатковими повноваженнями, в остаточний варіант ці положення не потрапили.

Виклад основного матеріалу. Посада інформаційного омбудсмена в світовій практиці є “наймолодшою”, адже потреба в створенні спеціального інституту, що займався б виключно наглядом за дотриманням права людини і громадянина на інформацію, виникла лише наприкінці 70-х років ХХ ст., коли в міру розвитку і впровадження інформаційних технологій інформація перетворилась на окремий вид послуг, товар і навіть на владу. Інформація почала виступати не тільки об’єктом правовідносин, а й перетворилася на підставу виникнення у громадян прав та обов’язків. Тому відповідно і постала проблема створення якісно нового інституту, який гарантував би забезпечення права на інформацію.

На даний час відомо дві моделі інституту охорони та захисту права на доступ до інформації. Перша модель, це модель одноособового омбудсмена, коли при центральному органі виконавчої влади або при законодавчому органі призначається посадова особа, що наділена повноваженнями нагляду та реагування за дотриманням прав осіб на інформацію. Даний інститут спеціалізованих уповноважених з питань інформації має певні риси, що відрізняють його від класичної моделі омбудсмена. Так, рішення інформаційних уповноважених, за винятком комісара з питань інформації Канади, мають не рекомендаційний, а обов’язковий характер для органів влади. Інша особливість полягає в тому, що омбудсманів з питань інформації зазвичай призначає голова держави або уряд [1]. Така модель на практиці реалізована в Угорщині та Словенії.

Другою моделлю є модель колегіального спеціально уповноваженого органу з питань інформації, який створюється при уряді або парламенті країни, але до складу якого входять представники від всіх гілок влади, громадськості та місцевого самоврядування. Як показує практика, ефективність діяльності колегіального органу є значно вищою, ніж робота однієї посадової особи. Так, колегіальні органи з питань охорони та захисту права на інформацію створені в Португалії та Франції.

В Україні в початковій редакції проекту Закону “Про доступ до публічної інформації” пропонувалося контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації покласти на Уповноваженого

Верховної Ради України з прав людини, який з цією метою мав в межах свого секретаріату та бюджету створити службовий підрозділ з контролю за здійсненням права на доступ до інформації. Окремою статтею було передбачено надання додаткових повноважень Уповноваженому з прав людини в сфері захисту права на інформацію [6].

Проте така концепція захисту права на інформацію видається нам не зовсім ефективною з таких причин. По-перше, в проекті закону було передбачено, що Уповноважений з метою контролю "... в межах свого секретаріату та бюджету створює службовий підрозділ з контролю за здійсненням права на доступ до інформації". Але за часи існування інституту Уповноваженого з прав людини в Україні його діяльність жодного разу не була профінансована в повному обсязі, тому сумнівно, що в бюджеті омбудсмана знайшлися кошти на створення й фінансування окремого структурного підрозділу в межах свого апарату [7]. По-друге, покладання додаткової функції нагляду за дотриманням реалізації права на інформацію на Уповноваженого з прав людини значно затягне процедуру розгляду скарг громадян на порушення їхніх інформаційних прав, що, звичайно, зведе ефективність діяльності даного інституту нанівець.

Тому, враховуючи все вищевикладене у нашому дослідженні, вважаємо за доцільне запропонувати запровадити в Україні колегіальний орган – Комісію з охорони та захисту права на доступ до інформації. Комісія формується шляхом призначення до її складу по одному представнику від всіх парламентських фракцій, представники Кабінету Міністрів, Президента України, Всеукраїнських профспілкових організацій журналістів та громадських організацій, які своїми статутними цілями мають на меті контроль за дотриманням права доступу до інформації. Представники до Комісії мають призначатися так:

- від парламентських фракцій – на основі рішення зборів фракції;
- від Президента України – на основі відповідного Указу Президента України;
- від уряду – на основі відповідної Постанови Кабінету Міністрів;
- від профспілок та громадських організацій – на основі рішення Всеукраїнських зборів відповідних організацій.

Такий порядок формування Комісії дозволить зробити її незалежною від будь-якого органу державної влади.

Строк повноважень членів даної Комісії, на нашу думку, доцільно було б встановити 5 років за аналогією з Уповноваженим Верховної Ради з прав людини з правом наступного перепризначення. У випадку, якщо після закінчення строку повноважень не буде відповідного рішення про призначення свого представника до комісії, то попередній

представник має виконувати свої повноваження до відповідного рішення про його перепризначення або призначення іншої особи. Дане положення забезпечило б неможливість саботажу діяльності Комісії шляхом непризначення її членів.

Крім того, слід передбачити, що звернення до Комісії жодним чином не може позбавити права на звернення до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в загальному порядку.

Щодо повноважень Комісії у сфері охорони та захисту права на доступ до інформації, то для ефективної її діяльності, на нашу думку, варто передбачити такі повноваження Комісії як:

- брати участь у формуванні та реалізації державної політики щодо забезпечення реалізації права на доступ до інформації;
- розглядати скарги громадян про порушення їх прав та законних інтересів розпорядниками інформації;
- збирати, систематизувати та аналізувати порушення, що здійснюються у сфері доступу до інформації, надавати рекомендації щодо їх усунення;
- щорічно доповідати на пленарному засіданні Верховної Ради України про стан дотримання права на інформацію;
- здійснювати контроль та перевірки розпорядників публічної інформації на всіх стадіях їх діяльності, що пов'язана з інформацією, зокрема контролювати:
 - а) порядок дотримання процедури та законність віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом;
 - б) дотримання порядку реєстрації запиту на інформацію;
 - в) дотримання встановленої Законом процедури, строків та порядку задоволення запиту на інформацію;
 - г) дотримання інших положень законодавства України про інформацію.

Крім повноважень, Комісія має бути наділена і такими правами:

- перевіряти за зверненням громадян чи на власний розсуд законність у відмові надання інформації її розпорядниками;
- вимагати пояснень та відповідних документів від розпорядників інформації;
- видавати обов'язкові для виконання акти (розпорядження) щодо приведення розпорядниками інформації своєї діяльності відповідно до законодавства, якщо виявлені порушення;
- звертатися до суду в інтересах громадян та (або) з метою притягнення розпорядників інформації до відповідальності, передбаченої законом;

- видавати акти реагування (подання) щодо розгляду питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності службових та посадових осіб у разі порушення ними законодавства про доступ до інформації;
- видавати наукові та експертні оцінки нормативно-правових актів на їх відповідність законодавству України про інформацію;
- проводити навчання, тренінги, конференції в межах та за рахунок коштів, передбачених Державним бюджетом України.

Висновок. Зважаючи на велику роль інформації в сучасному суспільстві, належним чином повинна бути надана гарантія на забезпечення реалізації права громадян на доступ до неї. Як показує світова практика, такою гарантією є інститут інформаційного уповноваженого. Такі інститути наразі притаманні багатьом розвинутим демократичним країнам, ефективність їх діяльності доведена вже протягом більш ніж сорока років. За цей час було сформовано різні моделі одноособового і колегіального омбудсманів, вироблено різний порядок призначення на посаду.

Що стосується України, то в сучасних політичних і суспільних реаліях, на наш погляд, є доцільним запровадження на законодавчому рівні колегіального інформаційного омбудсмана – Комісії з охорони та захисту права на доступ до інформації, до складу якої входили б представники парламентських фракцій, Президента України, Кабінету Міністрів, а також профспілкових журналістських та громадських організацій. Для ефективної діяльності даний орган має бути наділений функціями контролю за розпорядниками інформацією, правом перевіряти їх діяльність, вносити пропозиції про вдосконалення реалізації права на доступ до інформації; пропонувати органам влади заходи, спрямовані на покращення їх роботи в сфері доступу до публічної інформації; проводити моніторинги щодо додержання Закону, видавати обов'язкові для виконання акти, що покликані усунути недоліки в доступі до інформації; звертатися до суду та інших органів, передбачених законом, про притягнення порушників до відповідальності.

Список літератури

1. Інформаційний омбудсман у механізмі забезпечення прав людини і основоположних свобод / О. Нестеренко // Юридична Україна. – 2008. – № 1.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; 2005. – № 2. – Ст. 44.
3. Котерлін Ірина. Тлумачення поняття захисту інформації як правової категорії / І. Котерлін. – С. 34–35.
4. Кохановська О. В. Правове регулювання у сфері інформаційних відносин : монографія / О. В. Кохановська. – К. : Національна академія внутрішніх справ України.

5. Права человека : учебн. для вузов / отв. ред. чл.-корр. РАН, д-р юрид. наук Е. А. Лукашева. – М. : Норма, 2002.
6. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi_bin/laws/main.cgi?nreg=2939_17.
7. Шувалова В. А. Інститут омбудсмана в зарубіжних країнах / В. А. Шувалова, К. О. Закоморна // Збірник наукових праць ХДПУ ім. Г. С. Сковороди. – 1999. – № 2. – С. 82–90. – Серія “Економіка і право”.

Отримано 24.12.2012

Summary

The article analyzes the prerequisites for development, models and feasibility of the institute of information “ombudsman”, analyzes the feasibility and prospects for the introduction of this institution in Ukraine. An own concept creation and development of this institution.