

УДК 35.078.3+354.31(477)

**К.Б. ЛЕВЧЕНКО**, докт. юрид. наук, проф.,  
Міністерство внутрішніх справ України

## **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ (НА ПРИКЛАДІ МВС УКРАЇНИ)**

*Ключові слова:* права громадян, доступ до інформації, МВС України

Право громадян на отримання інформації про діяльність органів державної влади є одним з базових прав. Воно гарантується як міжнародними документами, ратифікованими Україною (ст.ст.18 та 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права) [1], так і національним законодавством, включаючи Конституцію України [2], Закони України «Про інформацію» [3], «Про звернення громадян» [4] та іншими нормативними документами. Заклики до необхідності його дотримання з боку державних структур містяться в низці рекомендаційних документів Ради Європи, зокрема в Рекомендаціях Ради Європи: «Про доступ до офіційних документів» [5], «Про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні органів влади», «Про Повідомлення третім сторонам персональних даних, які зберігаються в державних органах», «Про доступ до офіційних документів»; Резолюції ПАРЄ «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» [6] тощо.

Так, ст.34 Конституції України гарантує кожному право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Ст.9 «Право на інформацію» Закону «Про інформацію» говорить, що «всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей,

необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України».

Закони України «Про інформацію» та «Про звернення громадян» містять норми, що розкривають закріпленій Конституцією України зміст права громадян на інформацію, дають визначення конференційної інформації та інформації із обмеженим доступом, а також такої інформації, яка не може розглядатися як конфіденційна, право на захист персональної інформації, порядок отримання інформації та оскарження громадянами відмови у наданні інформації тощо.

Право громадян на інформацію є подвійним: з одного боку, це право на отримання інформації, з іншого, це право на збереження особистої інформації (право на приватність). Саме з такого подвійного змісту права на інформацію витікають практичні колізії, які фіксуються в практичній діяльності органів внутрішніх справ України і які аналізуються в даній статті. Тому її мета полягає в тому, щоб проаналізувати відомчі нормативні документи МВС України, зокрема наказ № 1177 від 10.10.2004 р. на предмет відповідності нормам чинного законодавства України щодо доступу громадян до інформації, якою володіють органи державної влади, та, в разі виявлення неузгоджень, запропонувати шляхи для вдосконалення діяльності МВС України в цій сфері. В такому ракурсі проблема доступу громадян до інформації досліджується вперше.

Так, аналіз практики підготовки відповідних керівництвом органів внутрішніх справ

на звернення та клопотання громадян, які стосуються отримання інформації щодо заходів реагування керівництвом відповідних ОВС на їх попередні скарги щодо тих чи інших неправомірних дій по відношенню до них із боку працівників міліції, в разі, коли такі неправомірні дії були підтверджені (повністю або частково), в ході організованих та проведених службових перевірок, показує, що нерідко такі звернення громадян не задовольняються, або задовольняються не в повному обсязі, що, зі свого боку, призводить до порушення прав громадян на доступ до інформації.

Суть проблеми полягає в наступному: при отриманні скарги про неправомірні дії працівників міліції керівник відповідного підрозділу призначає проведення службової перевірки, за результатами якої готується висновок. На основі висновку такої службової перевірки в разі підтвердження фактів (повному або частковому), які викладені у скарзі заявника, та в разі необхідності, готується наказ керівника підрозділу щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності винних у скоєнні виявлених правопорушень працівників міліції або передачі матеріалів перевірки до органів прокуратури.

В ситуації, коли заявник бажає отримати інформацію щодо здійснених за результатами службової перевірки заходів та мір, щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності винних осіб, йому відмовляється на підставі ст.31 Закону України «Про інформацію» та п.9.2 наказу МВС України № 1177 від 10.10.2004 р. «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України», затвердженого в Міністерстві юстиції України 26.10.2004 р. за № 1361/9960.

Аргументом при цьому є те, що надання інформації про зміст подібних наказів порушує права на особисту інформацію тих працівників міліції, яких вони стосуються і що

факт надання такої інформації може бути оскарженим ними в судовому порядку.

Дійсно, стаття 31 Закону України «Про інформацію» містить норму, відповідно до якої «забороняється доступ сторонніх осіб до відомостей про іншу особу, зібраних відповідно до чинного законодавства державними органами, організаціями і посадовими особами».

Пункт 9.2 наказу МВС України № 1177 від 10.10.2004 р. «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» фактично повторює це положення: «забороняється доступ сторонніх осіб до відомостей про іншу особу, зібраних відповідно до законодавства» [7].

Але перелічені закони містять норми й іншого плану, які гарантують доступ громадян до інформації, в тому числі й конфіденційної інформації про особу. Ці норми закріплені в статті 32 Конституції України: «*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*» - (виділено автором).

Закон України «Про інформацію» також містить наступні норми, які закріплюють права громадян на отримання інформації стосовно дій або бездіяльності посадових осіб, представників органів державної влади, що призвели до порушення їх прав.

Стаття 23 Закону «Про інформацію» визначає, що є інформацією про особу – «це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу. Основними даними про особу (персональними даними) є: національність, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження».

Стаття 30 Закону «Про інформацію» чітко визначає, що *не може визначатися як інформація з обмеженим доступом, або конфі-*

денційна інформація, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, яка стосується, в тому числі, «стану справ із правами і свободами людини і громадянина, а також фактів їх порушень», а також про «незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб».

Ця ж стаття конкретизує норму статті 32 Конституції України щодо можливості поширення інформації з обмеженим доступом без згоди її власника, «якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист» (не потрібно повторювати зайвий раз, що проблема дотримання прав людини з боку працівників органів внутрішніх справ України та інших правоохоронних органів знаходиться в центрі суспільної уваги як на національному, так і міжнародному рівнях). Відмова в доступі до такої інформації, або приховування її можуть бути оскаржені до суду (ст.31 Закону «Про інформацію»). Більше того, відповідно до ст.47 цього ж закону, «особа звільняється від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно значимою».

Стаття 35 Закону «Про інформацію» гарантує громадянам право на оскарження відмови у наданні інформації за допомогою суду. «Якщо на скаргу, подану до органу вищого рівня, дається негативна відповідь, запитувач має право оскаржити цю відмову до суду. У разі, коли запитувач звернувся до суду, обов'язок доводити законність відмови чи відстрочки задоволення запиту покладається на відповідача - державну установу.

Суд має право для забезпечення повноти та об'єктивності розгляду справи запитати офіційні документи, у можливості ознайом-

лення з якими було відмовлено, і, вивчивши їх, прийняти рішення про обґрунтованість (або необґрунтованість) дій посадових осіб державної установи. Якщо відмову або відстрочку визнано необґрунтованою, суд зобов'язує державну установу надати запитувачу змогу ознайомитися з офіційним документом і постановляє окрему ухвалу щодо посадових осіб, які відмовили заявнику. Необґрунтована відмова у наданні змоги для ознайомлення з офіційними документами або порушення визначеного терміну її надання без поважних причин тягнуть за собою дисциплінарну або іншу відповідальність посадових осіб державних установ у порядку, встановленому законами України». Крім того, «запитувачі мають право робити виписки з наданих їм для ознайомлення офіційних документів, фотографувати їх, записувати текст на магнітну плівку тощо».

Стаття 48 повторно закріплює право на судовий порядок оскарження неотримання інформації: «у разі незадоволення скарги, поданої до органу вищого рівня, заінтересований громадянин або юридична особа мають право оскаржити протиправні дії посадових осіб до суду».

Необґрунтована відмова від надання відповідної інформації, а також необґрунтоване віднесення окремих видів інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом тягне за собою «дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України» (ст.41 Закону «Про інформацію»).

Відповідно до статті 18 Закону України «Про звернення громадян», громадяни, які подали скарги, мають право знайомитися з матеріалами перевірки, а також бути присутнім при розгляді заяви чи скарги.

Наведені вище тексти статей Закону України «Про інформацію», а також Закону України «Про звернення громадян» красномовно свідчать, що обмеження прав громадян в доступі до інформації, яка міститься у відом-

чих наказах щодо мір дисциплінарного впливу, суперечать чинному законодавству України. Інформація про дисциплінарні стягнення не відноситься, згідно визначення закону, до інформації про особу.

Вважаємо, що закріплене в статті 32 Конституції України, процитованих вище статтях законів України «Про інформації» та «Про звернення громадян» право на поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди в інтересах прав людини має лежати в основі підходу МВС України та його підрозділів щодо надання інформації громадянам про здійсненні заходи дисциплінарного плану по відношенню до працівників міліції, які скоїли правопорушення у сфері дотримання прав людини.

Водночас, відомчий наказ МВС України № 1177 від 10.10.2004 року в п.9.2 не відповідає нормам Конституції України та чинного законодавства в частині дотримання права громадян на отримання інформації, яка стосується їх прав і має бути змінений у відповідності до Конституції України, законів України «Про інформацію» та «Про звернення громадян». Ці зміни мають стосуватися, перш за все, визначенню механізму ознайомлення громадян з текстами наказів та інших документів, які стосуються прав громадян та становлять великий суспільний інтерес. Тим більше, що внесення змін до наказу № 1177 є одним із пунктів Плану заходів МВС України на виконання рекомендацій, які були висловлені в доповіді стосовно дотримання прав людини в Україні Комісаром Ради Європи з прав людини Т. Хаммербергом [8].

Затримка у приведенні відомчого наказу № 1177 у відповідність із нормами чинного законодавства є серйозною перешкодою на шляху до реалізації права громадян на законний доступ до інформації. Крім того він призводить до зростання кількості повторних звернень громадян до органів внутрішніх справ, зростання кількості скарг на

ОВС з цього приводу, які надходять на адресу прокуратури та Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, що не сприятиме покращенню іміджу міліції України.

Крім того нагальною потребою практичного застосування норм статті 31 Закону України «Про інформацію» є звернення до Конституційного Суду України з поданням про роз'яснення механізму їх застосування в інтересах прав людини.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_043](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043).
2. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Закон України «Про інформацію» // ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 650
4. Закон України «Про звернення громадян» // ВВР України. - 1996. - № 47. - Ст. 256.
5. Рекомендація Rec(2002) 2 Про доступ до офіційних документів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2002\)2.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2002)2.htm).
6. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною»: від 05.10.2005 р., № 1466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_611](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_611).
7. Наказ МВС України «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України»: від 10.10.2004 р., № 1177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1361-04>.
8. Розпорядження МВС «План заходів на виконання рекомендацій Комісара Ради Єв-

ропи з прав людини Т. Хаммарберга» : від 30.10.2008 р., № 1188 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://umdppl.info/files/docs/1228302403.doc>.

*Левченко К. Б. Проблемні питання реалізації права громадян на доступ до інформації (на прикладі МВС України) / К. Б. Левченко // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 233–237 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/091kbpmti.pdf>*

Виконано аналіз нормативних документів МВС України, зокрема наказ № 1177 від 10.10.2004 р., на предмет відповідності нормам чинного законодавства України щодо доступу громадян до інформації, якою володіють органи державної влади, запропоновані шляхи вдосконалення діяльності МВС України в цій сфері.

\*\*\*

*Левченко Е.Б. Проблемные вопросы реализации права граждан на доступ к информации (на примере МВД Украины)*

Выполнен анализ нормативных документов МВД Украины, в частности приказ № 1177 от 10.10.2004 г., на предмет соответствия нормам действующего законодательства Украины относительно доступа граждан к информации, которой владеют органы государственной власти, предложены пути усовершенствования деятельности МВД Украины в этой сфере.

\*\*\*

*Levchenko E.B. Problem Questions of Realization of the Right of Citizens on Access to the Information (On an Example of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine)*

The analysis of normative documents of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, in particular the order 1177 from 10.10.2004 is executed, for conformity to norms of the current legislation of Ukraine concerning access of citizens to the information which bodies of the government own, ways of improvement of activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine to this sphere are offered.

Форум права