

I. М. Сопілко,
старший викладач

ОКРЕМІ НАПРЯМКИ ОПТИМІЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті досліджуються питання змісту інформаційної правосуб'єктності та визначені основні шляхи щодо її вдосконалення та оптимізації.

Ключові слова: інформаційна правосуб'єктність, оптимізація, державна влада, суб'єкт.

Після отримання незалежності України та становлення України як самостійного суб'єкта в інформаційних відносинах постало питання щодо визначення пріоритетних напрямків розвитку держави в цілому та основних напрямків оптимізації правосуб'єктності державних органів. Для органів державної влади змістом інформаційної правосуб'єктності є компетенція як сукупність повноважень. Компетенція тісно пов'язана не лише з правами і обов'язками ОДВ, а й з встановленою законом метою діяльності такого органу і відповідальністю за невиконання або неналежне виконання відповідних прав і обов'язків.

Окремі аспекти визначення компетенції органів державної влади та змісту їх правосуб'єктності у своїх працях досліджували такі вчені: В.Б. Авер'янов, Р. А. Калюжний, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Й. Развадовський, О.В. Клепова, А. І. Марущак, інші.

Мета наукової статті полягає у визначенні змісту правосуб'єктності державних органів та основних напрямків її оптимізації.

Орган державної влади може самостійно вступати в інформаційні правовідносини лише за умови його інформаційної дієздатності, тобто визначеної інформаційним законодавством юридичної можливості здійснювати свої інформаційні права й обов'язки, реалізуючи яку він здатний бути активним учасником інформаційних відносин.

Держава як суб'єкт інформаційних правовідносин має особливий статус, для неї категорія інформаційної правосуб'єктності (правоздатності і дієздатності) не визначається. У міждержавних відносинах Україна виступає суб'єктом міжнародних, зокрема інформаційних відносин. Так, держава Україна виступає суб'єктом інформаційних відносин щодо отримання інформації у контексті боротьби з тероризмом, отримуючи на підставі запиту інформацію від іноземної держави з питань, пов'язаних із боротьбою з міжнародним тероризмом, додержуючись при цьому вимог законодавства України та її міжнародно-правових зобов'язань. Така інформація може бути також отримана і без попереднього запиту до іноземної держави, якщо це не зашкодить проведенню досудового слідства чи судового розгляду справи і може допомогти компетентним органам іноземної держави у припиненні терористичного акту [1, ст. 27].

Інший важливий аспект проблеми інформаційної правосуб'єктності ОДВ полягає в тому, що у реальних правовідносинах, що виникають між органами влади України не завжди витримується принцип особливого правового статусу ОДВ. Наприклад, у процесі анкетування співробітників ОДВ виявлено, що одні органи влади України не надають інформацію іншим органам на підставі загальних норм інформаційного права, відповідно до яких не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за інформаційними запитами офіційні документи, які містять у собі:

інформацію, визнану у встановленому порядку державною таємницею;

конфіденційну інформацію;

інформацію про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБ України, роботу органів дізнання та суду у тих випадках, коли її розголошення може зашкодити оперативним заходам, розслідуванню чи дізнанню, порушити право людини на справедливий та об'єктивний судовий розгляд її справи, створити загрозу життю або здоров'ю будь-якої особи;

інформацію, що стосується особистого життя громадян;

документи, які є внутрішньовідомчою службовою кореспонденцією (доповідні записки, переписка між підрозділами та інше), якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю;

інформацію, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами;

інформацію фінансових установ, підготовлену для контролюно-фінансових відомств [2, ст. 37].

Існують непоодинокі факти відмов у наданні інформації одному органу влади України від іншого з посиланням на норми саме цієї статті. Для закріплення особливого правового статусу ОДВ обґрунтовано вважаємо пропозиції щодо доповнення зазначеної статті Закону України «Про інформацію» положенням наступного змісту: «Дія цієї статті не поширюється на випадки отримання на підставі закону інформації органом державної влади України від іншого органу державної влади України». Це дозволить уникнути у практиці діяльності ОДВ необґрунтованих відмов щодо от-

римання інформації від інших органів державної влади, адже для виконання державних функцій ОДВ мають право отримувати і інформацію, визнану у встановленому порядку державною таємницею, і конфіденційну інформацію, і інформацію про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБ України, роботу органів дізнання та суду, і інформацію, що стосується особистого життя громадян тощо.

Важливим питанням інформаційної правосуб'єктності ОДВ є права і обов'язки щодо використання різноманітних засобів отримання інформації. Так, однією із процедур отримання органами державної влади інформації є особистий прийом громадян. Однак як показав аналіз законодавства, єдиного для усіх органів державної влади України порядку проведення особистого прийому громадян немає, його загальні умови визначені у Законі України «Про звернення громадян» [3, ст. 23]. Натомість кожен орган державної влади самостійно регламентує подібний засіб отримання інформації, визначаючи окремі особливі процедури. Так, Порядок організації та проведення особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України передбачає, що у разі, коли порушене громадянином питання вирішити на особистому прийомі неможливо через складність і необхідність додаткового вивчення, громадянину може бути запропоновано викласти його у формі письмової заяви, яка розглядається у порядку, встановленому законодавством для письмових звернень [4]. Тобто, маємо ситуацію, коли ОДВ керуються різними процедурами при отриманні інформації під час особистого прийому громадян працівниками ОДВ. Вважаємо, що для удосконалення інформаційної правосуб'єктності ОДВ процедура проведення особистих прийомів громадян має бути уніфікована для усіх органів державної влади України.

Мотиви порушення прав або обов'язків ОДВ на отримання інформації можуть бути як особистими, так і пов'язаними із незнанням закону. Однак серед гарантій права на інформацію (складовою якого є право ОДВ на отримання інформації) закріплена юридична відповідальність за порушення законодавства про інформацію [5, ст. 10]. І хоча у відповідній статті Закону України «Про інформацію» не зазначено суб'єктів, які несуть відповідальність, а також безпосередньо не вказано, що така відповідальність може наступати і за порушення відповідних повноважень ОДВ, вважаємо, що нижчеказані норми стосуються і юридичної відповідальності за порушення прав і обов'язків ОДВ отримувати інформацію. Зокрема відповідальність за порушення законодавства про інформацію у частині реалізації права на отримання ОДВ інформації, несуть особи, винні у вчиненні таких порушень, як:

необґрунтована відмова від надання відповідної інформації;

надання інформації, що не відповідає дійсності;

несвоєчасне надання інформації;
навмисне приховування інформації;
перешкоджання поширенню певної інформації;
необґрунтоване віднесення окремих видів інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом [6, ст. 47].

Особливий правовий статус народних депутатів, депутатів місцевих рад щодо отримання інформації підтверджується встановленням кримінальної відповідальності за надання службовою особою народному депутату України, депутату місцевої ради завідомо неправдивої інформації [7, ст. 351].

Законодавством України передбачена і адміністративна відповідальність за незаконну відмову у задоволенні інформаційних потреб ОДВ або інші пов'язані з цим порушення. Зокрема Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) передбачає адміністративну відповідальність за неналежне задоволення інформаційних потреб суб'єктів, у тому числі і ОДВ: за перекручення даних державного земельного кадастру і приховування інформації про наявність земель запасу або резервного фонду [8, ст. 53–2]; за приховування, перекручення або відмову від надання повної та достовірної інформації за запитом посадових осіб щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними, у тому числі про їх аварійні скиди та відповідні наслідки [9, ст. 14–16]; за ненадання в установленому порядку інформації або надання неправдивої інформації щодо обсягів придбання та експлуатації нових хімічних джерел струму, обсягів накопичення відпрацьованих хімічних джерел струму та передачі їх на утилізацію [10, ст. 82–7]; за неповідомлення (приховування) або надання неправдивої інформації про загрозу посівам, деревним насадженням, іншій рослинності відкритого та закритого ґрунту, а також продукції рослинного походження від шкідливих організмів [11, ст. 83–1]; за відмову від надання чи несвоєчасне надання за запитом повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством [12, ст. 91–4]; за надання недостовірної інформації про умови проектування і будівництва чи необґрунтовану відмову у наданні такої інформації [13, ст. 96]; за невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини чи Рахункової палати, або надання їм завідомо неправдивої інформації, а так само недодержання встановлених законодавством строків надання інформації народному депутату України, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини чи Рахунковій палаті [14, ст. 188–18, 188–19].

Як бачимо, серед наведених складів адміністративних правопорушень передбачено такі, що закріплюють адміністративну відповідальність за надання окремим державним органам завідомо неправдивої інформації чи за недодержання встановлених законодавством строків надання інформації.

КУпАП передбачає і адміністративну відповідальність за безпосереднє порушення права на інформацію. Так, наступає відповідальність за

неправомірну відмову у 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» [15, ст. 212–3]. Посадові особи, на яких поширюється дія Закону України «Про боротьбу з корупцією», притягаються до відповідальності за такі діяння відповідно до Закону України «Про боротьбу з корупцією», який 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» [16, п. «г» ст. 5]. Однак у цій статті не вказано безпосередньо, що адміністративна відповідальність наступатиме і за неналежне задоволення інформаційного запиту ОДВ, хоча зрозуміло, що ОДВ включений у поняття «юридична особа». Але дискусійним, як показує практика діяльності деяких ОДВ, є поширення норм Закону України «Про інформацію» щодо права на інформацію на ОДВ. У попередньому розділі доведено таке право. Однак для уникнення подвійного трактування норми статті 212–3 КУпАП пропонуємо змінити зазначену статтю: замість слів «на запит громадянина чи юридичної особи» закріпити редакцію «на запит громадянина, юридичної особи публічного і приватного права».

Наступний чинник, який варто враховувати при удосконаленні інформаційної правосуб'єктності ОДВ щодо отримання інформації, – це підстави надання інформації. Прикладом найбільш деталізованих підстав, при яких надається інформація органам державної влади, є положення Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо порядку розкриття банківської таємниці:

на письмову вимогу суду або за рішенням суду; органам прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Антимонопольного комітету України – на їх письмову вимогу стосовно операцій за рахунками конкретної юридичної особи або фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності за конкретний проміжок часу;

органам Державної податкової служби України на їх письмову вимогу з питань оподаткування або валютного контролю стосовно операцій за рахунками конкретної юридичної особи або фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності за конкретний проміжок часу;

спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу на його письмову вимогу стосовно додаткової інформації про фінансову операцію, що стала об'єктом фінансового моніторингу;

органам державної виконавчої служби на їх письмову вимогу з питань виконання рішень судів

стосовно стану рахунків конкретної юридичної особи або фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності [17, ст. 62].

При цьому вимога відповідного державного органу на отримання інформації, яка містить банківську таємницю, повинна:

бути викладена на бланку державного органу встановленої форми;

бути надана за підписом керівника державного органу (чи його заступника), скріпленого гербовою печаткою;

містити передбачені Законом України «Про банки і банківську діяльність» підстави для отримання цієї інформації;

містити посилання на норми закону, відповідно до яких державний орган має право на отримання такої інформації [18, ст. 62].

Задля оптимізації інформаційної правосуб'єктності ОДВ варто звертати увагу і на отримання інформації ОДВ з використанням інформаційних технологій, оскільки у даному випадку безперечні переваги супроводжуються окремими проблемами, які потребують науково-теоретичного розв'язання. Для встановлення юридичних фактів щодо отримання ОДВ інформації новітні інформаційні технології мають забезпечувати можливість визначення часу отримання інформації, місця формування електронного інформаційного запиту, обсягу запитуваної та наданої інформації тощо.

Відповідно мають бути внесені зміни до Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади у частині автоматизованої реєстрації і обробки інформації. Відповідні автоматизовані реєстраційні банки даних мають забезпечувати не лише працівників конкретного ОДВ інформацією про всі документи і місце їх знаходження за допомогою виведення інформації на дисплей і виготовлення машинограм, а й з метою уніфікованого використання давати змогу отримувати інформацію працівникам інших зацікавлених органів державної влади України.

Загалом вищезрозглянуте дає можливість для формулювання основних напрямів оптимізації інформаційної правосуб'єктності ОДВ:

прийняття нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері отримання ОДВ інформації, зокрема закріплення відповідальності за ненадання інформації на законний запит ОДВ;

створення правової бази для використання електронних інформаційних засобів отримання ОДВ інформації;

адаптація вітчизняного законодавства до загальноприйнятих міжнародних стандартів з питань отримання інформації у національне законодавство шляхом підписання і ратифікації відповідних договорів та угод;

уніфікація правозастосування щодо отримання ОДВ інформації, зокрема здійснення правосуддя з відповідних питань.

Література

1. Ст. 27 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
2. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
3. Ст. 23 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2003 року № 1447 «Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України» // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 26392/2003.
5. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
6. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року // Офіційний Вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 8376/1999.
8. Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
9. Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.

И.Н. Сопилко

Отдельные направления оптимизации информационной правосубъектности органов государственной власти Украины.

В статье рассматривается вопрос содержания информационной правосубъектности и определены основные пути по ее усовершенствованию и оптимизации.

I.N. Sopilko

Private optimize information pravosubyechnosti government of Ukraine.

In the article are examined the question of maintenance of informative law subjects and basic directions on its improvement and optimization.