

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВА ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF RIGHT FOR ACCESS TO INFORMATION

Богдан Ю.В.,

*аспірант кафедри конституційного та міжнародного права
Національної академії внутрішніх справ*

У статті проведено дослідження питання відповідальності за порушення права доступу до інформації в Україні та в окремих країнах Європейського Союзу. Окремо проаналізовано конституційно-правове регулювання дотримання конституційних прав і свобод людини на інформацію та запропоновано шляхи удосконалення національного законодавства України.

Ключові слова: відповідальність, інформація, доступ до інформації, правове регулювання, конституційне право.

В статье проведено исследование вопроса ответственности за нарушение права доступа к информации в Украине и в отдельных странах Европейского Союза. Отдельно проанализирована конституционно-правовая регуляция соблюдения конституционных прав и свобод человека на информацию и предложены пути усовершенствования национального законодательства Украины.

Ключевые слова: ответственность, информация, доступ к информации, правовая регуляция, конституционное право.

Research of question of responsibility is in-process conducted for violation of right for access to information in Ukraine and in the separate countries of European Union. It is separately analysed constitutionally legal adjusting the observance of constitutional rights and freedoms of man on information and the ways of improvement of national legislation of Ukraine are offered.

Key words: responsibility, information, access to information, legal adjusting, constitutional right.

Постановка проблеми. Доступ до інформації є однією зі складових права людини на інформацію, яке закріплене ст. 34 Конституції України. Так, кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або іншим способом – на свій вибір.

Право громадян на інформацію – самостійне конституційне право, що дозволяє людині вільно шукати, одержувати, передавати, створювати і поширювати інформацію будь-яким законним засобом. У літературі висловлюються точки зору, у яких право громадян на інформацію – лише складова частина свободи слова і преси або, навпаки, свобода інформації – умовне позначення цілої групи свобод і прав: свободи слова або свободи вираження думок; свободи преси та інших ЗМІ; права на одержання інформації, що має суспільне значення; свободи поширення інформації. Вважається, що право на інформацію не охоплюється цілком свободою слова і преси. Воно значно багатше, змістовніше і має власну субстанцію, відіграє свою роль у задоволенні певних інтересів суб'єктів, тому вузьке, обмежене розуміння даного найважливішого права, на наш погляд, є необґрунтованим [1, с. 130]. Створення державою гарантій забезпечення права доступу до інформації є ключовим завданням, оскільки ефективність конкретного законодавчого акту залежить від повноцінного виконання всіма суб'єктами тих суспільних відносин, які регулюються. Повноцінна реалізація вітчизняного законодавства у сфері доступу до інформації не тільки зміцнює громадянське суспільство, а й змінює правила роботи органів державної влади, що однозначно призводить до підвищення рівня демократизму та розвитку України як правової держави.

Загальновизнаним є твердження, що доступ до інформації має важливе значення для попередження та виявлення корупції, сприяє відкритості та підзвітності органів державної влади. Гарантом реалізації прав громадян на доступ до інформації виступає юридична відповідальність. Її суть полягає в дотриманні органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами законодавства, яке гарантує громадянам право доступу до інформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науці відповідальність за порушення права доступу до інформації досліджували В.В. Кирильчук, М.Б. Лахижа, О.Б. Черчатий, М.Є. Литвин, А.І. Марущак, В.М. Порада, Ю.С. Шемученк, І.С. Чиж, Н.М. Тимченко та ін.

Метою статті є аналіз законодавства України та окремих країн Європейського Союзу про юридичну відповідальність за порушення права доступу до інформації. На основі цього здійснити аналіз позитивного досвіду зарубіжних країн у встановленні відповідальності за порушення права доступу до інформації.

Виклад основного матеріалу. В Україні відповідальність за порушення права доступу до інформації встановлюється законами України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р., «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Кримінальним кодексом (далі – КК) України та ін.

До того ж за порушення права на доступ до інформації можуть застосовуватися заходи дисциплінарного впливу, наприклад, догана або звільнення згідно з Кодексом законів про працю України та стягнення,

які передбачені законами України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. та «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. (попередження про неповну службу відповідність, затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду). Прикладом порушення, за яке передбачена дисциплінарна відповідальність, є порушення ведення системи обліку та нездійснення реєстрації документів.

Відповідно до Цивільного кодексу України можливо відшкодувати матеріальну та моральну шкоду за порушення права доступу до інформації.

У Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. вказано, що порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України. Крім того, слід відмітити позитивну практику захисту журналістів від умисного перешкоджання їх професійній діяльності або від переслідування за виконання професійних обов'язків, за критику. Зокрема, такі дії, як погроза або насильство щодо журналіста (ст. 3451 КК України), умисне знищення або пошкодження майна журналіста (ст. 3471 КК України), посягання на життя журналіста (ст. 3481 КК України), захоплення журналіста як заручника (ст. 3491 КК України) негативно впливають на стан не тільки свободи слова, а й на права громадян на доступ до інформації, яка є достовірною та об'єктивною [2, с. 795, 800–804].

Стаття 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. встановлює чіткий перелік порушень законодавства про доступ до публічної інформації, відповідно до якої особи, винні у вчиненні таких порушень, будуть за них відповідальні (наприклад, ненадання відповіді чи інформації на запит, надання або оприлюднення недостовірної, неточної чи неповної інформації, несвоєчасне надання інформації та ін.) [3].

На підставі цієї статті та з урахуванням положень таких нормативно-правових актів, як Закон України «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення» від 10 грудня 2015 р., «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 рр.» від 9 квітня 2015 р., «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 р., «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р., «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р., ст. 2123 КУпАП встановлює конкретний перелік складів адміністративного правопорушення (проступку), за яких настає відповідальність за порушення права на інформацію та права на звернення.

Крім того, в разі завдання істотної шкоди внаслідок порушення права на доступ до інформації дії посадової особи можуть бути кваліфіковані за ст. ст. 366, 367 КК України. Як службове підrobлення

(ст. 366 КК України) можна розцінювати надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; як службову недбалість (ст. 367 КК України) [2, с. 865, 873] можна розцінювати неправомірне надання статусу таємної, службової чи конфіденційної інформації, ненадання відповіді на запит, ненадання інформації на запит, безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію, неоприлюднення інформації, несвоєчасне надання інформації, нездійснення реєстрації документів, навмисне приховування або знищення інформації чи документів. Для встановлення складу кримінального правопорушення, передбаченого вищевказаними статтями, необхідно встановити факт заподіяння істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам окремих юридичних осіб.

Слід відмітити, що КК України передбачає відповідальність за окремі випадки порушення права на інформацію, коли це пов'язано із загрозою життю чи здоров'ю людей (наприклад, ст. 238 КК України «Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення»).

У світовій практиці є визнаними конкретні переліки підстав, які обмежують право доступу до інформації. В Україні такі підстави пов'язують із інтересами національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Тому ст. 2125 КУпАП містить норму, яка встановлює відповідальність за порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, що призвело до розголошення такої інформації. У КК України встановлюється відповідальність за більш небезпечні порушення підстав, які обмежують право громадян на доступ до інформації (ст. 330 КК України «Передача або збирання відомостей, що становлять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни») [2, с. 680].

Слід відмітити, що у 24 країнах світу відповідальність за несанкціоноване публічне розкриття секретів, які можуть завдати шкоди національній безпеці, за відсутністю ознак шпигунства, державної зради, передбачає позбавлення волі: Бразилія (1 рік і тільки до державних службовців), Австралія, Швеція та Великобританія (2 роки), Словенія (3 роки), Панама та Іспанія (4 роки), Колумбія та Норвегія (4,5 року), Бельгія, Мексика, Парагвай та Польща (5 років), Нідерланди (6 років), Франція та Росія (7 років), Болівія та Гватемала (8 років), Еквадор (9 років), Аргентина, Германия, Сербія та США (понад 10 років) [4].

Досить цінним є досвід Сполучених Штатів Америки у сфері регламентації відповідальності за порушення права доступу до інформації. Законодавство деяких штатів Америки встановлює відповідальність за порушення порядку проведення відкритих засідань та зустрічей державних осіб США. Штат Джорджія вважає таке порушення проступком, який не підпадає під ознаки злочину (*misdemeanor*) та за який передбачено штраф у розмірі 500 доларів США. Розмір штрафу є помірним порівняно з іншими штатами, де за таке порушення передбачена кримінальна та цивільна відповідальність. У таких штатах розмір штрафу коливається від 100 до 5000 доларів (штат Род-Айленд) [5]. Законодавство близько семи штатів передбачає тюремне ув'язнення за порушення права відкрито записувати публічні засідання та зустрічі і права кожної особи бути присутньою на таких зустрічах чи засіданнях (від 30 днів в Арканзасі до максимум одного року в Оклахомі та Флориді). Наприклад, як альтернатива ув'язненню, чиновники Арканзасу можуть пройти курс вивчення законодавства про порядок відкритого проведення публічних засідань та зустрічей.

Закон «Про публічну інформацію» штату Техас встановлює кримінальну відповідальність за публічне оприлюднення інформації, яка не повинна бути розголошеною, та за неоприлюднення інформації, яка має бути публічною [5]. Особа, яка відповідає за публічну інформацію, вчиняє злочин, якщо вона через злочинну недбалість не надає або відмовляється надати доступ до публічної інформації, не дозволяє або не забезпечує копіювання публічної інформації особі, яка запитує таку інформацію (ст. 552.221 Закону). За це настає покарання у вигляді ув'язнення на строк до 6 місяців, штрафу в розмірі до 1000 доларів США або як позбавлення волі, так і штраф. Закон також передбачає кримінальну відповідальність за знищення, зміну або приховування публічних записів (позбавлення волі строком від 3 днів до 3 місяців, штраф у розмірі від 25 до 4000 доларів США або як позбавлення волі, так і штраф).

У країнах Європи також передбачена кримінальна, адміністративна та цивільна відповідальність за порушення права доступу до інформації. Ряд нормативно-правових актів країн Європейського Союзу встановлюють відповідальність у вигляді штрафу, а в деяких випадках передбачена кримінальна відповідальність у вигляді позбавлення або обмеження волі.

Так, Закон Республіки Латвія «Про свободу інформації» не містить норми, яка б встановлювала відповідальність. Натомість, згідно зі ст. 15 Закону, будь-яка фізична або юридична особа має право подати скаргу до суду на дії органу, який порушив право на отримання інформації, якщо орган:

1) не підготував відповідь особі, яка подала запит на отримання інформації, протягом строку, визначеного законом;

2) відмовив у наданні інформації, прийнявши рішення надати такій інформації статус із обмеженим доступом без правової підстави для цього;

3) після отримання письмового запиту відмовився надати, виправити невірну, неповну чи незаконну запитувану інформацію про особу [6].

Інше законодавче врегулювання захисту права на доступ до інформації існує в Естонії та Польщі. Закон «Про публічну інформацію» від 2000 р. встановлює адміністративну відповідальність керівнику (власнику) інформації за неналежне її оприлюднення. Так, ст. 541 Закону встановлює відповідальність у вигляді 300 штрафних одиниць (одна штрафна одиниця в Естонії становить 8 євро) за надання завідомо неправильної публічної інформації, або за оприлюднення чи надання інформації, призначеної для внутрішнього користування, або невиконання припису інспекції з питань захисту даних.

У статті 23 Закону Республіки Польща «Про доступ до інформації» встановлена відповідальність у вигляді штрафу, обмеження або позбавлення волі на строк до одного року для юридичних осіб, які всупереч зобов'язанням, накладених на них, не публікують інформацію [7]. Верховний Суд Республіки Польща у своєму Рішенні від 20 липня 2007 р. наголосив, що таке положення передбачає «відповідальність за ненадання інформації, у т.ч. публічної інформації, яка є важливою». Це означає, що юридичні особи, які не надали публічної інформації, хоча мали такий обов'язок, будуть притягнені до кримінальної відповідальності.

У Болгарії передбачена адміністративна відповідальність для державної посадової особи за ненадання без поважних причин доступу до публічної інформації за зверненням у межах встановленого законом терміну, за невиконання постанови суду про надання доступу до публічної інформації, за інші порушення Закону Болгарії «Про доступ до публічної інформації» [8], які вчинені як державною посадовою особою, так і юридичною особою приватного права.

Щодо кримінальної відповідальності, то Кримінальний кодекс Республіки Польща містить Розділ XXXIII «Злочини проти охорони інформації», Кримінальний кодекс Франції у главі VI «Посягання на особистість» містить Розділ V «Посягання на права особи, які виникли у зв'язку з веденням картотек та обробкою інформації».

Необхідно погодитися з доктором юридичних наук В.М. Порадою, який в одній зі своїх праць указав на важливість аналізу зарубіжного досвіду: «Аналіз міжнародно-правового регулювання доступу до публічної інформації, а також досвіду окремих зарубіжних країн щодо забезпечення громадянам доступу до публічної інформації дав змогу стверджувати, що правове регулювання права громадян на доступ до публічної інформації є однією з найважливіших гарантій становлення будь-якого демократичного суспільства» [9, с. 323].

Висновки. Забезпечення права на інформацію є важливим питанням, якому приділяють значну увагу законодавці, науковці та громадянське суспільство. Проте існує потреба у вдосконаленні нормативно-правових актів, що регламентують конституційно-

правовий інститут права на інформацію, його впровадження та поширення.

Слід відзначити, що позитивною практикою країн Європейського Союзу є криміналізація дій, пов'язаних із порушенням права особи на доступ до інформації. Натомість в Україні лише ст. 2123 КУпАП містить конкретний перелік порушень права на інформацію та на звернення. Кримінальна відповідальність передбачена за умови завдання істотної шкоди та правильної кваліфікації дій правопорушника, оскільки КК України не містить конкретних складів порушення права особи на доступ до інформації. Такий же досвід лише адміністративної відповідальності існує в Болгарії, Естонії та Латвії.

Натомість досвід Польщі та Франції показує криміналізацію певних посягань на право доступу до інформації. Актуальність криміналізації дій, які порушують право доступу до інформації, підвищується у зв'язку з активною інформатизацією українського суспільства.

Судово-слідча практика України показує, що притягнення до відповідальності за ст. ст. 366, 367 КК України є досить сумнівним. Щоб забезпечити кримінальну відповідальність за порушення права доступу до інформації, потрібно деталізувати перелік порушень законодавства про доступ до інформації, відповідно до якої особи, винні у вчиненні таких порушень, будуть притягнені до кримінальної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : [монографія] / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.
2. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / [Д.С. Азаров, В.К. Грищук, А.В. Савченко та ін.] ; за заг. ред. О.М. Джужі, А.В. Савченка, В.В. Чернея. – К. : Юрінком Інтер, 2016. – 1064 с.
3. Котляр Д. Закон України «Про доступ до публічної інформації»: науково-практичний коментар / Д. Котляр, Р. Головенко та ін. // ГО «Фундація «Центр суспільних медіа». – 2012. – 335 с.
4. Penalties for unauthorized disclosure of national security-related secrets: comparative law and practice [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.right2info.org/resources/publications/national-security-page/national-security-expert-papers/penalties-for-unauthorized-disclosure-of-national-security-secrets-2013>.
5. Neuman L., Calland R. Making the access to information law work. The challenges of implementation / L. Neuman, R. Calland // Columbia University Press. – 2007. – 28 p.
6. Abazi V., Tauschinsky E. Public access to information in the EU. The role of control and trust / V. Abazi, E. Tauschinsky // Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper. – 2015. – № 2015-26. – 26 p.
7. Czerw J. The use of the right to the access to public information by entrepreneurs in Poland [Electronic resource]. – Mode of access : www.ilaw.cas.cz/tlq.
8. Boillat P., Kjaerum M. Handbook on European data protection law / P. Boillat, M. Kjaerum // European Union Agency for Fundamental Rights. – 2014. – 199 p.
9. Порада В.М. Міжнародно-правові стандарти доступу громадян до публічної інформації / В.М. Порада // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2014. – № 12. – С. 322–325.