

ПЕРСПЕКТИВИ СТВОРЕННЯ ІНСТИТУТУ ІНФОРМАЦІЙНОГО КОМІСАРА В УКРАЇНІ

PROSPECTS OF ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTE OF INFORMATION COMMISSIONER IN UKRAINE

Проскура Г.М.,
аспірант

*Навчально-наукового Юридичного інституту
Національного авіаційного університету*

У статті розглядаються перспективи створення інституту інформаційного комісара в Україні. Створення такого органу зачіпає гострі питання правових реалій та потребує ретельного дослідження. Сьогодні йде активний процес обговорення питань щодо створення такого органу. Пріоритетними цілями, які ставлять перед таким інститутом в перспективі, є забезпечення прав і свобод людини, їх ефективний захист і поновлення.

Ключові слова: інформаційний комісар, омбудсман, Уповноважений Верховною Радою України з прав людини, право на інформацію, євроінтеграція.

В статье рассматриваются перспективы создания института информационного комиссара в Украине. Создание такого органа затрагивает острые вопросы правовых реалий и требует тщательного исследования. Сегодня идет активный процесс обсуждения вопросов по созданию такого органа. Приоритетными целями, которые ставят перед таким институтом в перспективе, является обеспечение прав и свобод человека, их эффективную защиту и восстановление.

Ключевые слова: информационный комиссар, омбудсман, Уполномоченный Верховной Радой Украины по правам человека, право на информацию, евроинтеграция.

This article discusses the prospects for the creation of the Institute of Information Commissioner in Ukraine. Creating such a body touches sensitive issues and legal realities requires careful study. Today there is an active process of discussions on the creation of such a body. The priority objectives that are set for such an institution in the long term is to ensure human rights and freedoms and their effective protection and recovery.

Key words: Information commissioner, ombudsman, Commissioner of Verkhovna Rada of Ukraine for human rights, right to information, European integration.

У сучасній науці адміністративного права формується своєрідний євроінтеграційний напрям дослідження, основною метою якого є розроблення наукових засад адаптації як доктринальних положень, так і нормативного масиву вітчизняного адміністративного законодавства до європейських принципів і стандартів [1].

Одним з актуальних питань, що ставить перед українським суспільством євроінтеграційний процес, є впровадження інституту інформаційного омбудсмана, або інформаційного комісара в Україні.

Це питання розглядали такі вчені та практики, як В.Б. Авер'янов, А.І. Марущак, М.В. Савчин, Р.Л. Стрле, В.В. Лутковська та інші.

Основними проблемами проблематики є: відсутність чіткого визначення органу, уповноваженого на розгляд звернень щодо порушень права на доступ до публічної інформації; недостатній рівень незалежності Уповноваженого ВР України з прав людини; орган, що має розглядати звернення, не має повноважень виносити обов'язкові до виконання рішення тощо [2, с. 95].

Станом на жовтень 2016 року Уповноважений ВР України з прав людини виконує функцію контролюючого органу із забезпечення доступу до публічної інформації. Важливо вказати, що функції контролю за доступом до інформації

йдуть всупереч принципам діяльності національної інституції з прав людини, що негативно впливає на ефективність реалізації забезпечення права на інформацію [3]. Це суперечить також самому принципу діяльності омбудсмана: надавати рекомендації, необов'язкові для виконання [4].

Важливим є те, що існують суттєві проблеми в ефективній діяльності інституту омбудсмана в Україні. З метою забезпечення його ефективної діяльності повинні діяти регіональні представники, мережа яких лише формується [6, с. 308].

До сильних сторін виконання такої функції можна віднести те, що Уповноважений ВР України з прав людини має захищений статус, має широкі можливості щодо проведення розслідувань, усвідомлює необхідність змін [2, с. 95].

Загалом інститут омбудсмана виник у Швеції в середині XVII ст. із метою забезпечення контролю над діями влади. Моделі інституту Омбудсмана в зарубіжних країнах різноманітні: це може бути одна (Росія, Польща, Франція) або кілька посадових осіб при парламенті (Німеччина, Швеція), може функціонувати як колегіальний орган (Угорщина).

У Німеччині інститут Уповноваженого з питань захисту персональних даних почав формуватися в 1970 році, коли в землі Гессен вперше у світі був

ухвалений Закон «Про захист даних», яким було встановлено державну посаду комісара із захисту даних на правах єдиноначальності. Цьому виборному державному службовцю закон надав право повної незалежності від владних структур, а також право спостереження за діяльністю щодо персональних даних [5, с. 29].

У Франції рішенням прем'єр-міністра при Комісії призначається урядовий комісар із захисту персональних даних. Він бере участь у засіданнях Комісії та може в 10-денний термін призначити повторне слухання з будь-якого питання, що раніш було винесено на розгляд Комісії.

В Угорщині інститут Уповноваженого з питань захисту персональних даних функціонує на підставі Закону «Про захист інформації про особу та доступ до інформації, що становить суспільний інтерес» від 10.11.1992 р., яким визначено виборну посаду парламентського комісара із захисту інформації [16].

В Україні інститут омбудсмана вперше з'явився з ухваленням у 1996 р. Конституції. Згідно зі ст. 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [8].

З огляду на те, що згідно з ч. 2 ст. 22 Конституції конституційні

права та свободи не можуть бути скасовані, можна говорити про «недоторканність» цієї правозахисної інституції, а саме про неможливість її ліквідації в майбутньому. Детальне регулювання функціонування інституту Уповноваженого з прав людини здійснено на рівні Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [8, с. 280].

21 вересня 2016 року відбулася Міжнародна конференція «RTI: Відзначення 250-ї річниці права на інформацію та подальше зміцнення всіх національних систем країн східного партнерства» [4], на якій було детально обговорено актуальність створення інституту інформаційного комісара в Україні.

Загальна європейська практика передбачає та рекомендує Україні введення в державі посади Уповноваженого з питань захисту персональних даних [5, с. 272].

Створення такого інституту містить не тільки практичний складник, але й важливий теоретичний підхід до розуміння процесу реорганізації органів управління. Якщо розглядати зарубіжний досвід, то на глобальному рівні існує чотири основні типи наглядових органів:

- інформаційний комісар (Велика Британія, Словенія, Сербія, Угорщина, Шотландія);
- комісія або інститут (Мексика, Франція, Португалія);

– омбудсмен, наділений повноваженням нагляду (Швеція, Норвегія, Боснія, Нова Зеландія);

– інші органи (ПАР, Туреччина) [9, с. 47].

Отже, виникає питання, у якій формі має здійснюватися така інституція в Україні.

Необхідність вдосконалення управлінської структури та створення контролюючого органу є очевидною, проте вчені та практики мають різні погляди на шляхи такого вдосконалення. На наш погляд, можливо виділити два основні підходи:

– перший підхід полягає в наданні додаткових повноважень і ресурсів Уповноваженому ВР України з прав людини в цій сфері. Представники такого підходу вважають недоцільним створення окремого інституту інформаційного комісара в Україні та наголошують на необхідності надання більших повноважень та ресурсів омбудсману.

– другий підхід ґрунтується на необхідності створення інституту інформаційного комісара в Україні, який мав би компетенцію працювати з двома правами: доступом до публічної інформації та захистом персональних даних [10]. Процес створення такої інституції не може бути швидким, тут є необхідність детального вивчення досвіду зарубіжних країн та створення базису для подальшого розвитку [4].

І знову виникає розбіжність у баченнях: перший погляд ґрунтується на необхідності внесення змін до Конституції України, а інший пропонує зміни до законодавства і, можливо, створення окремого закону.

Загалом такий інститут має ґрунтуватися на таких засадах: швидкість реакції, обов'язковість приписів, покарання за невиконання приписів [3]. Важливими ознаками мають бути своєчасність, ефективність, широкі повноваження розслідування [2, ст. 95]. Надзвичайно важливою є також правова, операційна та фінансова незалежність такого органу [9, с. 47].

За словами В.В. Лутковської, «інформаційний комісар повинен відповідати принципу незалежності й виконувати функції контролюючого органу: швидкість, ефективність реакції; його приписи мають бути обов'язковими до виконання, а якщо порушено право або не виконані його приписи – порушник має нести відповідальність» [4]. У перспективі цей інститут здійснюватиме неупереджений моніторинг, аналіз, рекомендації та в тому числі ініціюватиме притягнення до відповідальності за порушення у сфері захисту персональних даних і доступу до публічної інформації [11].

До повноважень такого органу зазвичай відносять:

– отримання та розгляд скарг від суб'єктів запитів;

- розпорядження надати інформацію, що має імперативний характер;
- моніторинг відповідності законодавства;
- інструкції органам державної влади щодо тлумачення та виконання закону, а також навчання державних службовців;
- підвищення обізнаності громадськості та надання порад;
- рекомендації щодо змін наявного законодавства та запропонованих законопроектів [9, с. 48].

Отже, такий орган має базуватися на принципах незалежності, відкритості, гласності та прозорості. Рішення та контроль мають здійснюватися в короткі терміни, що на наш погляд, ґрунтується на зменшеннях і спрощеннях бюрократичних процедур. Він має право самостійно призначати співробітників, мати достатній ресурс для роботи в регіонах, бажана наявність гарячої лінії. Важливими є створення відділу, що забезпечує навчання та просвітницьку діяльність у суспільстві, і питання співпраці з громадськістю.

Інститут інформаційного комісара в перспективі має міжгалузевий характер і мусить мати у своєму складі працівників зі знаннями в різних галузях права. Оскільки створення такого органу – довготривала процедура, рекомендується сьогодні забезпечити та посилити наявну

установу у сфері забезпечення прав людини [2, с. 107].

Успішне створення та ефективна діяльність інституту інформаційного комісара потребує перегляду та утвердження нових доктринальних підходів до питання ефективності такого завдання, вимагає певної переоцінки суспільної ролі у функціонуванні публічної влади та призначення галузі адміністративного права загалом.

Для цього слід виходити з фундаментальної конституційної формули «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ст. 3 Конституції України), яка означає підпорядкування діяльності всіх державних і правових інститутів суспільства потребам реалізації та захисту прав людини, їх пріоритетність перед іншими цінностями демократичної, правової, соціальної держави [1].

Визначальними характеристиками у тлумаченні адміністративного права мають стати не тільки «управлінська», а «правозабезпечувальна» та «правозахисна» функції. Такий підхід має сприяти радикальній зміні спрямованості і функцій виконавчої влади, орієнтуючи її насамперед на потреби й інтереси людини, а не на потреби самого державного апарату та інтереси його службовців.

Отже, можемо зробити висновок, що питання реалізації цього інсти-

туту (спільного органу з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації) порушує низку теоретично-практичних питань. Процес створення інституту інформаційного комісара є багатоаспектним явищем і має ряд суперечностей. Створення такого органу зачіпає гострі питання пра-

вових реалій та потребує ретельного дослідження. Можна сказати, що сьогодні йде активний процес обговорення питань щодо створення такого органу. Пріоритетними цілями, які ставлять перед таким інститутом в перспективі, є забезпечення прав і свобод людини, їх ефективний захист і поновлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог / В. Авер'янов // Юридична Україна. – 2010. – № 3. – С. 4–10.
2. Звіт DGI (Директорату інформаційного суспільства та протидії злочинності Департаменту інформаційного суспільства, медіа та Інтернету) щодо аналізу розподілу повноважень інституцій у сфері інформаційної політики та медіа в Україні/ DGI (2016) SASG/2016/07, 26 вересня 2016 року / Повноваження Уповноваженого ВР з прав людини та законодавство у сфері доступу до публічної інформації.
3. Офіс Омбудсмена планує рекомендувати створити посаду інформаційного комісара в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.prostir.ua>.
4. Лутковська пропонує створити в Україні інформаційного комісара [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://humanrights.org.ua>.
5. Інформаційне право та правова інформатика у сфері захисту персональних даних : [монографія] / [авт. кол-в: В. Брижко, М. Гуцалюк, В. Цимбалюк, М. Швець] ; за ред. М. Швеця. – К. : НДЦПІ АПрН України, 2006. – 450 с.
6. Савчин М. Конституційне право України : [підручник] / М. Савчин ; відп. ред. проф., д. ю. н. М. Баймуратов. – К. : Правова єдність, 2009. – 1008 с.
7. Конституція України: прийнята 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Конституційне право України : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / [за ред. В. Колісника та Ю. Барабаша]. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
9. Матеріали Міжнародної конференції «RTI: Відзначення 250-ї річниці права на інформацію та подальше зміцнення всіх національних систем країн Східного партнерства» / Презентація Розани Лемут Стрле (Словенія).
10. Як реформувати державні органи у сфері інформаційної політики та засобів масової інформації та законодавство про доступ до публічної інформації? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.coe.int/uk/web/kyiv>.
11. Валерія Лутковська: «Я за інформаційного комісара, який би наглядав за правом на інформацію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dostup.pravda.com.ua>.
12. Розуміння права на екологічну інформацію / Віче. – № 4. – Лютий 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info>.